

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE
DE LA
LOI PORTANT FIXATION DÉFINITIVE
DE LA
LÉGISLATION SUR LES LOYERS
(LOI DU 31 MARS 1922)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 17 Juin 1922, à 14 heures

PAR

HENRI RIVET

DOCTEUR EN DROIT ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

DOCTEUR EN DROIT ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

ANCIEN CONSEILLER DE PRÉFECTURE

ANCIEN CHEF DE CABINET AU MINISTÈRE DU TRAVAIL

JUGE DE PAIX

Président : M. CAPITANT, *professeur*

Suffragants : { MM. PERREAU, *professeur*
LACOUR, *chargé de cours*

PARIS

MARCEL GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1922

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE
DE LA
LOI PORTANT FIXATION DÉFINITIVE
DE LA
LÉGISLATION SUR LES LOYERS
(LOI DU 31 MARS 1922)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 17 Juin 1922, à 14 heures

PAR

HENRI RIVET

DOCTEUR EN DROIT ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

DOCTEUR EN DROIT ÈS-SCIENCES JURIDIQUES

ANCIEN CONSEILLER DE PRÉFECTURE

ANCIEN CHEF DE CABINET AU MINISTÈRE DU TRAVAIL

JUGE DE PAIX



Président : M. CAPITANT, *professeur*

Suffragants : { MM. PERREAU, *professeur*
LACOUR, *chargé de cours*

PARIS

MARCEL GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1922

LA CRISE DU LOGEMENT

SON ORIGINE — SON DÉVELOPPEMENT. MOYENS PROPOSÉS POUR Y METTRE FIN

Le logement est, avec la nourriture et le vêtement, un des trois besoins les plus immédiats de l'homme. Il est possible de se priver de nourriture, sans que personne le sache ; il n'est pas possible de se priver de logement. On ne peut pas habiter dans la rue. Il faut un toit pour abriter une famille. La société pourrait être ébranlée par une pénurie trop grande de logements. Trop de gens sans abri deviendraient rapidement un élément de trouble pour l'Etat. Le logement est la base même de la vie sociale, dans l'ordre matériel bien entendu. C'est assez dire toute l'importance de cette grave question dans un temps où une guerre épouvantable a précipité et aggravé la crise que nous connaissons tous.

En effet, celle-ci n'est pas née de la guerre ; elle existait avant 1914.

1^o *La crise du logement avant la guerre.* — Dès 1912, M. Dausset, Sénateur de la Seine, et alors rapporteur général du budget de la Ville de Paris, la signalait et réclamait pour y remédier des mesures législatives.

La crise, notamment à Paris, provenait de causes parfaitement connues :

D'une part, l'exode des habitants de la campagne vers les villes ;

D'autre part, le ralentissement régulier de la construction dont M. Dausset a fait la constatation de 1886 jusqu'en 1910 (1).

Des chiffres que celui-ci livrait en 1911 à l'administration municipale, il résultait qu'en onze années, de 1899 et à 1910, le nombre des logements vacants à Paris avait considérablement diminué. Comme conséquence, l'augmentation du coût des loyers s'est accru de 40 % de 1901 à 1910.

La crise du logement se dessinait à la suite d'une autre crise beaucoup grave, celle de la natalité, qui menace la vie même de notre nation. Quelle part de responsabilité peut avoir celle-ci dans la crise de construction ? En tous cas, on peut faire cette triste constatation ; avant la guerre, en Allemagne, en l'espace de quarante-trois années, le nombre des habitants avait presque doublé en même temps que se développait l'industrie de la construction, en état de faire face à tous les besoins. Pendant ce temps là, en France, le contraire se produisait. Serait-ce trop dire qu'une crise morale est à la racine du mal dont nous souffrons ?

Autre fait : les travailleurs ruraux, qui arrivaient dans les centres industriels, préféraient généralement un emploi assuré à celui qu'offrait l'industrie saisonnière du bâtiment. Il en est résulté que le prix de la main d'œuvre s'éleva (2) de 15 à 25 % dans cette industrie.

(1) Discours de M. Dausset au Sénat. Séance du 28 février 1922.

(2) Ces renseignements ont été tirés du discours de M. Dausset au Sénat et d'une très intéressante étude de M. Georges Risler : *La crise du logement*, Préface de M. Alexandre Ribot. Bibliothèque du Musée social.

Pendant que le ralentissement de la construction des habitations ordinaires persistait, les immeubles de luxe continuaient de s'élever. La hausse du coût de la main d'œuvre n'avait pas la même prise sur eux. Le malheur c'est que, trop souvent, ces constructions de luxe ou à loyer cher s'élevaient sur l'emplacement des vieux immeubles.

Les économistes se sont préoccupés d'une telle situation, ils ont dénoncé la crise aux Pouvoirs publics.

Il appartenait à ceux-ci de rechercher les moyens de parer au mal que le temps ne ferait qu'aggraver.

Mais le terrible fléau se déchaina. La guerre allait tout bouleverser. La crise du logement devait prendre un caractère d'exceptionnelle gravité.

2° *Etat de la crise du logement pendant la guerre.* — Cependant, il n'est pas sans intérêt de considérer que, pendant la guerre, tandis que les causes profondes du mal se développaient, les symptômes disparaissaient sous l'effet de deux mesures légales.

La première fut la mobilisation qui vida les foyers dans toute la France pour former les armées, emplir les camps et les casernes.

Nombre d'habitants quittèrent Paris sous la menace de l'ennemi. Après la victoire de la Marne, beaucoup rentrèrent ; mais, plus tard, durant la période de bombardement auquel Paris et sa banlieue furent soumis par un ennemi barbare, des locaux d'habitation devenaient vacants et les propriétaires se contentaient de louer à un locataire dont ils étaient assurés d'obtenir le paiement d'un loyer au taux d'avant-guerre.

La seconde mesure qui cacha momentanément la crise est celle relative au régime des moratoria. Actuellement, le

public sait qu'il y a une crise du logement parce qu'il en souffre. En pleine guerre comment aurait-on pu même soupçonner le mal, quand la plupart des locataires n'avaient aucune préoccupation de payer leur loyer. Sans doute, une parole, venant de haut, avait été entendue « qui peut payer doit payer ». Mais, une parole est vaine sur une conscience qui n'est pas droite. Dans certains domaines, la loi doit prescrire pour être obéie.

Par contre, pendant ce temps là, la cause profonde de la crise du logement prenait une rapide extension.

En temps normal, on estimait en France que 1.400.000 ouvriers étaient employés dans l'industrie du bâtiment (1).

Que de constructions, ces ouvriers peuvent élever dans une année ! Or, pendant la guerre, beaucoup furent mobilisés, M. Georges Risler, Président de l'Union des Sociétés de crédit immobilier d'habitations à bon marché de France et des Colonies, estime que 400.000 de ces ouvriers du bâtiment sont morts pour la Patrie ou sont revenus mutilés.

1^o *L'arrêt presque total des constructions, pendant cette période, serait une cause suffisante pour expliquer la crise.* — On édifiait avant la guerre à Paris et dans la banlieue 1500 à 2.000 immeubles à usage d'habitation, en moyenne par an ; on comptait 56 immeubles nouveaux en 1915 ; 30 en 1916 ; 41 en 1917 ; 23 en 1918 et 150 en 1919 (2).

D'autres causes viennent malheureusement s'ajouter.

2^o *Les populations des régions envahies refluent à l'arrière.* — L'ennemi les chasse ; il faut bien les loger. Après

(1) *La crise du logement*, de M. GEORGES RISLER, Bibliothèque du Musée social, chez Plon-Nourrit.

(2) Rapport de M. Guibal à la Chambre.

la guerre, beaucoup seront dans l'impossibilité de rentrer chez eux, leur maison étant détruite.

Voici des chiffres éloquents, qui ont été donnés par M. Inghels à la Chambre. Le nombre des maisons totalement détruites s'élevait lors de l'armistice à 293.733 ; celui des maisons partiellement détruites à 296.502 soit un total de 590.235 maisons dont 250.000 à peine ont été réparées provisoirement ; soit un déficit de plus de 340.000 maisons (1).

Le prodigieux développement des industries de guerre, où les ouvriers, y compris les femmes et de tous jeunes gens, recevaient des salaires si élevés, attira une masse de travailleurs ruraux dans les villes et les banlieues des grands centres.

Telle fut une des causes de l'entassement, du surpeuplement que l'on déplore aujourd'hui. Combien de travailleurs ruraux ont été ainsi dévoyés par l'appât d'un haut salaire.

Rien qu'à Paris, le nombre des personnes logées en garni s'est accru depuis la guerre de plus de 174.000.

Il est pénible de penser que, dans ce nombre, sont compris beaucoup d'ouvriers qui travaillaient, avant la guerre, en plein air.

3^o *L'extension des services publics.* — Pendant la guerre, les services publics prirent une importance considérable. Les Administrations occupèrent des immeubles, à titres de locataires, enlevant à leur destination quantité de locaux d'habitation privée.

Il semble que, dès l'armistice, on aurait pu tenter de rendre à la population ces locaux.

(1) Discours de M. Inghels, député. Chambre des députés, séance du 11 novembre 1921.

La crise du logement après la guerre

Quand la démobilisation commença, chacun revint donc vers ses foyers ; mais on ne fut pas longtemps sans s'apercevoir qu'il y avait pénurie de locaux.

Bientôt, de nouvelles causes concoururent à étendre le mal.

Les sociétés industrielles, les banques, garages, locaux commerciaux, voulurent s'établir largement, somptueusement, élevant des constructions, qui sont comme un défi dans la crise actuelle du logement. Le monde des affaires n'eut plus de retenue, ne recula devant aucune exagération ; depuis ce marchand de beurre qui paye 4.000 francs par an à un marchand de vins du quartier des Halles l'autorisation de s'installer jusqu'à neuf heures du matin à sa terrasse ; la partie occupée ne représentant pas six mètres carrés, ce boutiquier qui consent à payer un loyer de 16.000 francs au lieu de 3.000 dans le quartier du Mail (1), jusqu'à cette compagnie d'assurance suisse, qui vient d'acheter un immeuble au prix de 22.000 francs, le mètre carré.

Que dire du spectacle scandaleux de tous les cinémas qui se sont élevés dans Paris et jusque dans les petites villes.

Combien de locaux d'habitations ils ont remplacés (2) !

(1) Faits cités par M. Louis Dausset au Sénat. Séance du 28 février 1922.

(2) Voici les renseignements que nous avons obtenus de l'Administration générale de l'Assistance publique, avenue Victoria, à Paris. Nombre d'établissements :

	en 1914	en 1922
Théâtres	44	57
Concerts et music-halls	43	60
Bals et dancings	10	30
Cinémas	100 environ	200

Il y a lieu de faire remarquer qu'avant la guerre, les cinémas exis-

Ajoutons à ces causes la multiplication publique ou clandestine de l'industrie des meublés, industrie que le Préfet de Police, qui est bien placé pour le savoir, a estimée si funeste, qu'il manifesta dans une séance du conseil municipal de Paris, la joie qu'il aurait « de voir intervenir une modification interdisant notamment, la transformation des locaux nus en meublés » (1) ; le goût du confort, chez les nouveaux riches, qui prétendent avoir des logements en rapport avec leur opulence ; l'affluence des étrangers.

Enfin, le régime des moratoria, la législation exceptionnelle sur les loyers, ont eu comme conséquence de bloquer les locaux, d'arrêter net les échanges entre les locataires et de paralyser pour longtemps la loi de l'offre et de la demande, en matière de location de locaux d'habitation. Nous verrons que cette législation a immobilisé dans des logements, supérieurs à leurs besoins ou à leurs ressources, nombre de locataires d'avant-guerre, sans augmentation de prix.

Autre conséquence plus grave, les propriétaires désespérés ont perdu tout désir de construire. On constate chez eux une crise de confiance. L'article 21 de la loi apporte au moins une sécurité à ceux qui ne se laisseront pas arrêter par le risque actuel de construire. Il faut qu'ils puissent espérer obtenir des loyers élevés. Il se trouvera toujours des gens pour les rechercher, puisque maintenant il y en a d'assez stupides pour offrir à des propriétaires des prix exagérés.

tants étaient, pour la plupart, peu importants ; ceux qui se sont construits depuis et les anciens qui ont été transformés se sont mis au large, en prenant la place de locaux d'habitation.

(1) *Bulletin municipal officiel* du 6 juillet 1921.

Alors la honteuse spéculation a fait son apparition ; car on la rencontre partout où sévit une crise.

Rien ne l'effraye, un désir fou de s'enrichir est son excitant. La spéculation est actuellement la cause principale de la vie chère. Elle sera une honte à notre époque, succédant à une époque d'héroïsme.

Voici quelques faits scandaleux révélés par le Préfet de Police au Conseil Municipal de Paris. Des gérants, par exemple, se sont fait remettre des deniers à Dieu tout à fait excessifs, 900 francs pour un loyer annuel de 1.200 francs. Il y a eu une condamnation devant la 10^e Chambre du Tribunal. La peine fut de quinze jours de prison. Sur les indications d'une agence qui exigeait 50.000 francs pour son intervention, le locataire d'un appartement à usage commercial proposait la cession d'un bail dont la durée était de quatorze ans et le loyer de 29.000 francs contre la remise de 500.000 francs ; la cession ne comprenant ni l'achalandage, ni l'installation, ni la clientèle (1).

Le Préfet de Police cite encore le cas d'appartements loués précédemment 6000 francs par an, qui sont loués maintenant, meublés, 6000 francs par mois. Il ajoute que les services de la Préfecture de Police ont transmis au Parquet 4217 contraventions visant la spéculation ; sur ce nombre, il y en a 1911 pour des locaux nus, et 2306 pour des locaux meublés.

La spéculation, ici comme ailleurs, a besoin d'être refrenée.

M. Paul Boncour a dit à la Chambre que « L'esprit du droit romain n'avait pas cédé même aux dix-huit siècles

(1) *Bulletin municipal officiel* du 6 juillet 1921. Voir également pour les faits relevés de spéculation sur les loyers le n° du 23 novembre 1920.

de christianisme qui semblaient devoir faire régner l'esprit de charité ». Cela prouve que l'esprit du monde qui résiste encore à la morale de l'Evangile continue de s'égarer quand la soif de l'or l'agite.

Pour mettre fin à la crise des loyers, bien des solutions ont été proposées. Nous ne pouvons pas, dans cette étude, nous étendre sur cette question des moyens et systèmes préconisés dans les deux Chambres. Nous n'exposerons pas la thèse socialiste la plus avancée, qui tend à brider le droit de la propriété, ou à la déchiqueter davantage.

M. Paul Boncour, ancien Ministre du Travail, a fait remarquer qu'avant la guerre on calculait que pour réaliser un bénéfice normal, il fallait que le capital immobilier capitalise à un taux supérieur à celui de la rente. On calculait 5 0/0, la rente étant alors à 3 0/0.

Or, quelle est la situation d'après guerre ? Le taux de capitalisation normale de la propriété immobilière fixé par les tribunaux, ajoutait M. Paul Boncour, oscille entre 6 et 7 0/0. Mais, on a de la rente à 6 0/0. Dans ces conditions, le capital privé estime qu'il n'est pas avantageux pour lui de construire, étant donné, d'autre part, que le coût de la construction a pour le moins triplé. L'ancien Ministre du Travail proposait donc de donner toute leur ampleur aux offices de constructions, qui ont été créés par la loi de 1912.

Il réclamait le droit pour les municipalités, sans recours au Conseil d'Etat, de créer automatiquement des offices de construction à bon marché ; que ces offices ainsi créés soient coordonnés dans un office national du logement, ayant son autonomie financière, pouvant faire appel au crédit, contracter des emprunts à long terme, exercer un

pouvoir d'expropriation, réquisitionner des batiments vacants, avec l'aide du budget de l'Etat.

L'office national du logement, par un loyer réparti sur un très grand nombre d'années, pouvait, suivant l'avis de M. Paul Boncour, se contenter d'une capitalisation bien moindre que celle qu'exige le propriétaire actuel. Ce projet, exposé avec éloquence, était séduisant. Il fut repoussé par la Chambre, parce qu'il était très menaçant pour la propriété privée.

Il y a des lois bienfaisantes sur les habitations à bon marché qui pourraient être utilisés par nombre de travailleurs ouvriers et employés, en vue de résoudre, pour eux, la crise du logement et celle qui résulte de l'augmentation excessive des loyers.

Nous avons eu la loi Sigfried en 1894 ; la loi Strauss en 1906 ; puis l'admirable loi Ribot du 10 avril 1908. Il faudrait qu'elles soient mieux connues. Or, elles sont généralement ignorées ! Il faudrait aussi que les services du ministère de l'Hygiène de qui relèvent les questions d'habitation à bon marché aient les crédits suffisants pour les faire connaître et en encourager l'usage.

Quoiqu'il en soit, il résulte de l'ensemble de la discussion dans les deux Chambres qu'il n'y a qu'un moyen d'arrêter la crise, c'est de construire.

Pour cela, on se heurte à de grosses difficultés. Le prix de la main-d'œuvre a considérablement augmenté. La guerre a fait beaucoup de victimes, comme nous venons de le voir, parmi les ouvriers du bâtiment. Certains ouvriers, après un long chômage, n'ont pas repris le métier.

Le prix des matériaux de construction est encore bien élevé ; les tarifs de transports en sont une des causes. Enfin

la journée de huit heures est devenue une grosse charge pour la construction.

Ainsi, au moment où on a le plus besoin de construire, de nouveaux obstacles se sont dressés.

C'est pourquoi M. Bonnevey, ancien Garde des Sceaux, disait à la Chambre : « Il faut pouvoir construire. Pour cela, il n'y a pas d'autres moyens que de s'adresser aux organismes collectifs, qui le font dans l'intérêt public et d'une façon complètement désintéressée ».

M. Bonnevey était donc d'accord sur le principe avec M. Paul Boncour. Mais, ce n'est pas le tout d'exposer un profet de construction, il faut prendre les moyens de le rendre réalisable. Cela ne suffit pas. Il est nécessaire de rendre la confiance aux propriétaires. Les capitalistes, a dit au Sénat M. Louis Dausset, se désaffectonnent de plus en plus de la propriété bâtie. Voici des chiffres donnés par la « Journée industrielle » Au cours de l'année 1921, il a été créé à Paris 1.145 locaux nouveaux mis à la disposition des habitants puisque les locaux démolis ont été déduits. Or, pendant la période de 1911 à 1914 inclus, la moyenne des locaux nouveaux d'habitation s'élevait à 9.805.

L'Etat doit donc encourager la construction. Il faut que le gouvernement ait une politique de construction et d'aide à la construction.. En attendant, voici des résultats obtenus par la Ville de Paris et le département de la Seine. Au 1^{er} janvier 1922, il y a eu 1.875 logements nouveaux mis en location, dont 1.016 dans les immeubles construits par la Ville de Paris et 859 en banlieue, construits par le Département lui-même ou par l'Office départemental d'habitations à bon marché. On peut compter que 2.171 logements ont dû être mis à la disposition des habitants

de la région parisienne au cours du deuxième semestre 1921. Ces heureux résultats ont été communiqués par le Directeur de l'Hygiène, du Travail et de la Prévoyance sociale de la Préfecture de la Seine.

Le Pouvoir législatif, dans la loi du 31 mars, a déjà prévu toute une série de mesures ; les unes tendant à supprimer des causes secondaires de la crise des loyers ; à atténuer les effets ; à empêcher la spéculation ; les autres, au titre 3 de la loi, répondant à cette préoccupation d'encourager les nouvelles constructions.

Comme, en attendant, les propriétaires, sous un régime de liberté, auraient eu la possibilité d'abuser d'un monopole de fait, la loi actuelle a donc pris quelques sages mesures, pour éviter les abus d'une liberté trop tôt rendue.

Il ne peut y avoir de contrat quand il n'y a pas liberté. Or, sous un régime de monopole de fait, un contrat libre ne peut pas être d'une pratique courante quand le locataire, qui cherche un local pour abriter sa tête, est obligé d'accepter les conditions qui lui sont imposées. La liberté doit pouvoir profiter au locataire comme au propriétaire. D'où nécessité de ménager une transition pour donner le temps à la loi de l'offre et de la demande de reprendre sa fonction.

HISTORIQUE

La législation de guerre en matière de loyers comprend maintenant sept lois principales, dont la première en date est la loi du 9 mars 1918. Celle-ci est la loi organique fondamentale.

Il nous paraît indispensable de présenter ici un rapide aperçu historique, avant d'entreprendre l'étude de la loi du 31 mars 1922

Avec la loi du 9 mars 1918, le législateur s'est engagé dans une voie dangereuse. Il a fait une brèche profonde à la loi des contrats et soumis les propriétaires à une véritable expropriation temporaire. Sans doute, il avait le devoir incontesté de venir en aide à tous ceux qui ont défendu la Patrie, qui ont souffert pour elle ; aux victimes de la guerre, aux mobilisés qui laissèrent derrière eux une famille dans la détresse ou sans ressources suffisantes.

Mais le bénéfice de dispositions exceptionnellement généreuses devait peu à peu s'étendre à de nouvelles catégories beaucoup moins intéressantes de locataires.

Les lois vont se suivre, élargissant la brèche faite aux droits acquis des propriétaires

La loi du 9 mars 1918 venait à temps succéder au régime des décrets sur le moratorium des loyers, dont le dernier en date paru, le 30 décembre 1917, cessait de produire effet le 1^{er} avril 1918. On a dit beaucoup de bien et beaucoup de mal de la loi de 1918. Il ne faut pas en être surpris.

D'une part, elle a imposé des conditions particulièrement dures à toute une catégorie de citoyens, celle des propriétaires ; d'autre part, elle a favorisé largement — certains disent abusivement — une autre catégorie, celle des locataires.

En tout cas, cette loi a répondu à une nécessité, dont personne ne contestera la réalité. Il serait injuste de faire reproche au législateur de n'avoir pas su prévoir les événements dans un temps aussi troublé à tous égards.

Comme le rapporteur au Sénat, M. Morand, l'a justement fait remarquer au moment où fut votée la loi du 9 mars « il ne devait y avoir en France qu'une seule préoc-

cupation : la défense nationale, qu'un seul souci : la Victoire. »

Il est cependant regrettable que l'œuvre du législateur ait trop méconnu les principes qui font la solidité de notre Code Civil. Il n'était cependant pas impossible de trouver dans ses dispositions une base suffisante à une législation des loyers pour répondre aux besoins du moment.

Nous aurons l'occasion, dans un autre chapitre, de nous arrêter à cette considération. L'expérience devait montrer combien il est difficile de revenir au droit commun, à la loi des contrats, après s'en être tant écarté.

Le législateur de la loi du 9 mars n'était, sans doute pas, lui-même, sans appréhension, puisqu'il prend la peine, dans l'article premier, d'en fixer les caractères, d'en limiter la durée.

1^o Cette loi, dit-il, apporte une dérogation au droit commun, tel qu'il résulte du droit civil. Les dispositions édictées sont exceptionnelles.

2^o C'est une loi temporaire. Dès que les « contestations nées par suite de la guerre », seront réglées, les dispositions du Code Civil reprendront leur empire.

La loi fut, en quelque sorte, toute imprégnée de ce que le Garde des Sceaux d'alors, M. Viviani, appelait une présomption de détresse. Dans l'application, il a été fait un abus excessif de cette idée.

La loi de 1918 a organisé trois mesures ; la première est relative à la résiliation. Tout ce qui se rapporte à cette question est contenu dans les articles 2 à 14 exclusivement.

D'après les articles 3 à 9, le locataire pouvait obtenir, dans certaines conditions, la résiliation de son contrat, sans indemnité.

La deuxième mesure est relative à l'exonération. Con-

formément aux articles 14 à 21, le locataire pouvait prétendre à une exonération soit totale, soit partielle. Enfin, l'article 15 établissait nettement une présomption de détresse opposable aux propriétaires.

Au surplus, l'article 17 spécifiait que « dans tous les cas, il pourra être accordé au locataire, suivant les circonstances, terme et délai pour se libérer, soit en totalité, soit par fractions. »

La troisième mesure est relative à la prorogation. Ce sont les articles 56, 57 et 58, qui établissent les conditions du droit à la prorogation de bail, de deux années s'il s'agissait de locaux à usage d'habitation, et d'une durée égale au temps écoulé entre le décret de mobilisation et le décret fixant la cessation des hostilités si les locaux sont à usage commercial, industriel ou professionnel.

Le mot « expropriation » a souvent été prononcé pour qualifier la grave atteinte portée au droit de propriété.

M. Morand écrit dans son rapport : « L'équilibre de la convention se trouvait ainsi rompu au profit de l'une des deux parties, l'autre demeurant tenue, comme par le passé, dans les termes mêmes de son contrat » ; le propriétaire n'obtenait aucune compensation du préjudice qui lui était causé (1).

Suivant une autre remarque de M. Morand : « Alors qu'aujourd'hui il n'est plus question de résiliations, de moratoires, de réductions ou d'exonérations, la prorogation est l'objet de décisions de jurisprudence multiples et variées et constitue un des sujets préoccupant au plus haut point l'opinion publique » (2).

(1) On ne peut appeler compensation une indemnité de 50 0/0 offerte non pas à tous et d'ailleurs difficile à obtenir.

(2) Rapport fait par M. Morand, sénateur, *Sénat*, n° 45, année 1922.

La question de la prorogation, qui paraissait être dans loi du 9 mars 1918 moins importante que celles relatives à la résiliation et à l'exonération, ne devait pas tarder à prendre place la plus importante.

En effet, après la démobilisation, une situation angoissante, provenant de la pénurie des loyers, était devenue manifeste.

Dès lors, très nombreux furent les locataires qui s'ingénierent à trouver dans la loi du 9 mars 1918, « un titre » pour prétendre au bénéfice d'une prorogation, devenue d'autant plus utile par suite de la crise des loyers qu'elle était accordée « aux conditions fixées par le bail ».

Cependant, des difficultés d'interprétation ne tardèrent pas à s'élever tant en doctrine qu'en jurisprudence.

Le législateur reconnut la nécessité de faire des lois interprétatives pour mettre un terme aux controverses.

1° D'abord, ce fut la loi du 4 janvier 1919 qui n'est, il est vrai, qu'une addition à l'article 58. Cette loi qui s'applique à tous les baux à durée indéterminée, qu'ils soient écrits ou non écrits (1), permet aux locataires de faire la notification prévue par l'article 58, à toute époque de la location ; d'autre part, elle spécifie qu'à l'avenir tout locataire qui recevra congé aura un délai de vingt jours, après réception du congé, pour remplir cette formalité (2).

2° La loi du 23 octobre 1919 étendit le champ d'application de la loi organique des loyers par deux dispositions principales :

(1) Ces baux sont communément appelés locations verbales, parce que généralement un bail écrit a une durée déterminée dans le contrat, et un bail verbal n'en a pas.

(2) En comptant cette loi du 4 janvier 1919, il y aurait donc huit lois principales et non sept, formant la législation de guerre sur les loyers.

a) Dans son article premier, elle assimile les baux et les locations verbales renouvelés entre les mêmes parties contractantes ou leurs ayants droit, et pour les mêmes locaux, aux baux en cours au 1^{er} août 1914, aux conditions fixées au bail (1). Cette disposition comprend donc les baux qui sont les prorogations des baux antérieurs.

b) Dans l'article 4, elle donne droit à la prorogation, aux cessionnaires et sous-locataires, dans les mêmes conditions que le locataire, pourvu que la cession ou la sous-location soit antérieure au 24 octobre 1919, s'il s'agit de locaux à usage d'habitation.

Nous serons obligé de revenir sur les dispositions de cette dernière loi, qui a donné lieu à de grosses difficultés d'interprétation (2).

Ce qui est certain, c'est que cette loi avait élargi le champ d'application du droit à la prorogation.

3^o La loi du 4 mai 1920.

Les lois précédentes étaient relatives aux baux d'avant-guerre, c'est-à-dire ceux pour lesquels le locataire pouvait invoquer la clause d'imprévision. Cette loi du 4 mai 1920 concerne, au contraire, les baux intervenus pendant les hostilités et décide que lorsque le bail aura été contracté par un locataire appartenant à une des catégories énumérées dans l'article 1^{er} — il s'agit des victimes particulièrement éprouvées par la guerre —, une prorogation de deux ans lui sera accordée. Toutefois, celle-ci fut nettement limitée ; elle ne pouvait excéder deux ans après la cessation des hostilités, c'est-à-dire aller au delà du 23 octobre 1921.

(1) Nous ne donnons pas les autres conditions de cette première disposition.

(2) Voir plus loin ce que nous disons sous l'article 2.

Toutes ces lois avaient une conséquence fâcheuse ; celle de bloquer les locaux et d'accentuer la crise des loyers.

Au cours de l'année 1921, beaucoup de prorogations allaient prendre fin, soit en vertu de la loi de 1918, soit en vertu de la loi du 4 mai 1920.

Un grand nombre de congés avaient été donnés, nous le savons, pour les termes d'avril, juillet et octobre. Alors, en raison de la pénurie des loyers et dans le but de sauvegarder l'ordre public, menacé par des expulsions en masse, en raison aussi de la perspective donnée aux locataires d'une loi nouvelle « de liquidation des prorogations » dont ceux-ci pourraient bénéficier dans certaines conditions, le Gouvernement proposa, dans ce double souci, des projets qui aboutirent aux lois des 1^{er} mars, 16 juillet 1921 et du 6 janvier 1922. Ces trois lois ont été dites provisoires. Les prorogations accordées par elles ont le caractère d'un sursis, permettant aux locataires d'attendre le bénéfice de la loi promise.

Dès lors qu'une loi définitive, accordant de nouvelles prorogations, était promise aux locataires, il était juste de maintenir dans les logements occupés par eux, ceux qui espéraient en être bénéficiaires.

La loi du 1^{er} mars a servi de fondement aux deux autres.

Il ne paraît pas contestable que le droit de propriété fut déchiqueté à nouveau.

En effet, aux conditions fixées dans ces lois, les locataires de bonne foi ont été maintenus en possession de leur logement, bien que les propriétaires aient pu espérer que, les anciennes prorogations étant expirées, ils rentreraient dans tous leurs droits. En vertu de la loi du 6 janvier 1922, le sursis à l'expulsion expirait à la date du 1^{er} avril.

Tandis que la loi du 16 juillet 1921 s'appliquait aussi

bien aux locataires de baux industriels, commerciaux et professionnels ; aux sous-locataires et cessionnaires de ces baux, la 3^e loi transitoire du 6 janvier 1922 n'a visé, comme la loi du 1^{er} mars 1921, que les locataires de locaux à usage d'habitation.

Ainsi, les prorogations ont succédé aux prorogations, prolongeant la dépossession des propriétaires et reculant constamment le retour au droit commun.

La guerre a donné naissance à cette législation sur les loyers, dite exceptionnelle et temporaire, que la situation économique d'après-guerre, la crise du logement, maintient encore.

Le Parlement a jugé nécessaire qu'une loi définitive devait préparer le retour au droit commun, dans l'impossibilité où on était de rétablir celui-ci sans transition.

Il est incontestable qu'un mouvement très net en ce sens s'est affirmé dans les dernières discussions parlementaires ; certains votes ne laissent pas de doute à cet égard (1).

L'étude de la loi définitive montrera dans quelle mesure cet objectif est atteint.

CARACTÈRE DE LA LOI DU 31 MARS 1922

SES TROIS PARTIES

La loi du 31 mars 1922 porte en titre « la législation définitive des baux à loyer ».

1^o Elle a donc ce premier caractère d'être une loi définitive. Telle a été la pensée du législateur qui venait de

(1) M. Morand, rapporteur, en fait la remarque dans son rapport au Sénat.

donner, en moins d'une année, trois lois provisoires sur les loyers.

Cependant, M. Jean Cruppi, ancien Garde des Sceaux, a fait cette déclaration au Sénat : « Votre loi, Messieurs, n'est pas une loi définitive, vous le savez à merveille » (1). C'est la même opinion que M. Louis Dausset avait émise dans une précédente séance (2). L'honorable sénateur avait dit les raisons pour lesquelles il voyait bien que cette loi était un acheminement vers le retour au droit commun, mais il ne voyait pas qu'elle soit, le moins du monde, un acheminement vers le retour à la construction. Aussi, une troisième partie fut-elle ajoutée au texte, au cours des débats, dans le but d'encourager la construction.

A tout le moins, le titre de la loi apporte une promesse dont la réalisation dépendra des résultats obtenus, des conséquences, en un mot de l'état de la crise des loyers.

Le nom de Pénélope fut rappelé plusieurs fois, au Sénat comme à la Chambre ; espérons que le législateur n'aura plus à reprendre son travail sur une question si mouvante et complexe.

Du caractère définitif de cette loi, il faut tirer cette conséquence que si les prorogations doivent prendre fin, certaines dispositions demeureront.

2° Cette loi n'est pas d'ordre public, bien que de nombreuses tentatives aient été faites pour lui imprimer ce caractère. Le législateur a entendu respecter les conventions des parties. Cette chose est si vraie que l'article 23, dont nous parlerons plus loin, recevra une application assez limitée.

(1) Sénat. Séance du 7 mars 1922.

(2) Sénat. Séance du 28 février 1922.

3° C'est une loi de circonstances, dont le but est d'assurer l'ordre public. En cela, elle garde le même caractère que les précédentes lois sur les loyers. Mais la guerre n'en est plus directement la cause ; c'est maintenant la pénurie des locaux. Son but est de sauvegarder l'ordre public menacé. Le Garde des Sceaux a déclaré, à différentes reprises, dans les deux Chambres : « Nous sommes obsédés par une date qui s'impose à nous, celle du 1^{er} avril 1922. Il faut dans l'intérêt social que la loi soit votée pour cette date ».

Pour avril dernier, on appréhendait les expulsions en masse. Il fallait empêcher que des familles ne soient jetées dans la rue, faute de locaux pour les loger.

4° C'est une loi de transition.

Elle est établie comme un pont jeté entre la législation de guerre et d'après-guerre sur les loyers, exceptionnelle et exorbitante du droit commun d'une part, et le régime de la liberté des contrats tel qu'il est organisé par le Code Civil, d'autre part.

Cette transition, nous l'avons déjà dit, et nous y reviendrons, a été jugée nécessaire. Il faut retourner au droit commun, a dit M. Barthou, Garde des Sceaux : « mais il faut y retourner par étapes, méthodiquement, et prudemment, car c'est la seule façon d'assurer l'ordre social » (1).

5° C'est une loi de transaction et de conciliation.

Les travaux préparatoires sont remplis de cette préoccupation du législateur de tenter, dans la mesure du possible, à concilier les intérêts souvent opposés des propriétaires et des locataires. Il a voulu restituer à ceux-là une partie de leurs droits et de leurs ressources, dont ils avaient été expropriés ; mais, en exigeant d'eux certains sacrifices, en faveur des locataires.

(1) Sénat. Séance du 1^{er} mars 1922.

Des droits acquis de part et d'autre, soit en vertu du droit commun, soit en vertu de lois antérieures, ont été lésés dans ce but de transaction entre des intérêts opposés.

C'est aussi une loi de conciliation parce qu'elle incite par certaines dispositions, les propriétaires et les locataires à s'entendre, soit entre eux, soit devant le juge conciliateur.

6° C'est une loi d'équité, en ce sens qu'il n'est pas rentré dans l'intention du législateur de régler les questions qui se posaient, en droit pur ; il s'est efforcé de les régler en équité, d'une manière en quelque sorte empirique.

Dans la discussion de la loi à la Chambre, certains ont avancé « qu'on s'occupait beaucoup trop du Code Civil ».

Celui-ci y tient pourtant bien peu de place !

7° La loi manque d'unité.

Elle possède trois titres, qui se rapportent à des objets si distincts qu'ils pourraient être considérés comme trois lois.

Cependant, hâtons-nous de dire qu'il n'y a rien d'absolu dans cette loi, c'est ainsi qu'on trouve un article 16 dans le titre II qui s'applique également au titre I^{er}. D'autre part, l'article 18, qui traite des questions de procédure, appartient au titre II bien que le titre I^{er} en dépende.

Le titre I^{er} se rapporte aux anciennes prorogations. Le législateur s'est attaché à donner à cette partie un sens interprétatif, en y ajoutant, pour certaines dispositions, un effet rétroactif aux décisions contraires, même passées en force de chose jugée. Les articles 2 et 3 de ce titre sont dans ce cas. Le but recherché est de régler l'interprétation de la loi de 1918 et ses conséquences. Dans cette partie, la loi a un caractère d'unification des situations anciennes.

Le titre 2 est consacré aux nouvelles prorogations, créées par la loi. Dans cette seconde partie, une sorte de code pénal répressif est introduit dans une loi d'ordre civil, notamment dans les articles 15 et 17.

Le titre 3 organise les mesures propres à encourager la construction ; dans cette dernière partie, la loi prend un caractère d'ordre économique.

Le législateur n'a voulu sans doute considérer que l'intérêt général. Mais, en face de tant de problèmes, de questions, qui sollicitaient à la fois son attention, de tant d'amendements (1) et, d'autre part, en l'absence de principes juridiques dont l'abandon avait été fait dès le début de cette législation extraordinaire, on s'expliquera facilement qu'il ait eu par moment l'impression de légiférer « dans l'arbitraire, dans la nuit » (2) !

Cette justice idéale, si désirable, était impossible à réaliser dans un texte de loi qui règle transitoirement le statut des propriétaires et des locataires. D'ailleurs, le législateur n'a pas eu la prétention de faire une œuvre parfaite. Les lois comportent plus ou moins une part d'abus et une part d'erreur. L'important est que cette part soit aussi restreinte que possible.

Il ne faut pas rechercher ce degré de perfection dans une loi de circonstance et notamment dans les lois sur les loyers.

(1) M. Barthou, à la séance du 7 mars 1922 du Sénat, en accuse 62.

A la Chambre, à la séance du 23 novembre 1921, c'est-à-dire lorsque la discussion était encore très peu avancée, M. Ignace, président de la Commission, annonçait déjà 125 amendements et laissait prévoir que le nombre pourrait s'élever à 200.

(2) Paroles de M. Boivin-Champeaux, président de la Commission au Sénat. Séance du 7 mars 1922.

TITRE PREMIER DE LA LOI

ART. 1^{er}. — Sauf les droits résultant d'une décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la chose jugée ou d'accords intervenus entre les parties, le point de départ de la prorogation accordée aux locataires par l'article 56 de la loi du 9 mars 1918, complété par l'article 1^{er} de la loi du 23 octobre 1919, est fixé au 24 octobre 1919 pour les baux expirés antérieurement à cette date et à la date d'expiration du bail pour ceux venus ou venant à expiration postérieurement.

Pour les locations verbales, la prorogation a commencé à courir, qu'il y ait eu congé ou non, le premier jour du terme qui a suivi la notification faite par lettre ou par acte extrajudiciaire de la volonté du locataire de profiter des dispositions des lois susindiquées. Si la notification a été faite antérieurement au 24 octobre 1919, la prorogation n'a commencé à courir qu'à partir de cette date.

Toutefois, ladite prorogation ne pourra avoir pour effet de prolonger le bail ou la location au delà de neuf ans pour les locaux d'habitation, ou de quinze ans pour les locaux commerciaux, industriels ou professionnels, à compter du 24 octobre 1919.

Les locataires appelés à bénéficier des prorogations prévues par les lois des 9 mars 1918 et 23 octobre 1919 devront, en sus du prix du loyer et à compter du terme qui suivra la promulgation de la loi, contribuer, chacun pour sa part et au prorata du prix de son loyer, à l'augmentation qui s'est produite, depuis le 1^{er} août 1914, dans les impôts et taxes de toute nature grevant l'immeuble loué, à l'exception de l'impôt sur le revenu de la propriété foncière, et à l'augmentation subie depuis le 1^{er} août 1914 des prestations payées pour la commodité des locaux.

Ils devront, en outre, pour contribuer dans les mêmes conditions à l'augmentation subie par les dépenses d'entretien, payer 5 0/0 du prix du loyer tel qu'il était en 1914.

Ne supporteront pas cette double augmentation :

1^o Les locataires dont le loyer a été augmenté, en vertu d'une convention postérieure au 1^{er} août 1914 ;

2^o Les locataires qui bénéficient de la prorogation au titre de mobilisés et qui l'ont été dans la zone des armées ;

3° Les réfugiés des régions libérées, lorsqu'ils sont petits locataires, aux termes de l'article 15 de la loi du 9 mars 1918, et qu'à raison de la destruction de leur domicile d'avant guerre, ils ne peuvent pas se réinstaller dans les régions dévastées par la guerre.

Dans tous les cas, la durée de ces prorogations sera prolongée d'un délai suffisant pour achever le terme d'usage.

A dater de la promulgation, de la présente loi, tout locataire qui, appelé à bénéficier d'une prorogation, a sous-loué ou sous-louera avec bénéfices, sans accord préalable avec le propriétaire, devra supporter, pour le temps correspondant à la durée de cette sous-location, une augmentation du prix du loyer originaire proportionnée aux bénéfices réalisés.

Aucune prorogation n'est opposable par un locataire qui n'a pas été mobilisé à un propriétaire qui, l'ayant été, voudra réintégrer l'immeuble qu'il habitait avant la guerre ou dans lequel il exerçait sa profession.

§ 1.

DROITS RÉSULTANT D'UNE DÉCISION JUDICIAIRE AYANT ACQUIS L'AUTORITÉ DE LA CHOSE JUGÉE OU D'ACCORDS INTERVENUS ENTRE LES PARTIES.

Point de départ des prorogations. — Etat de la question.. —

Point de départ des prorogations pour les beaux écrits.

Le titre 1^{er} de la loi liquide les conséquences des lois du 9 mars 1918, du 23 octobre 1919 et du 4 mai 1920, et s'applique aux anciennes prorogations.

Le législateur s'est préoccupé de la mise au point des lois précédentes, en vue d'établir l'unification des situations.

Le premier paragraphe commence par énoncer le principe relatif à l'affirmation du respect des droits résultant d'une décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la chose jugée et des conventions des parties. Ce principe a une portée générale et s'applique à l'ensemble de l'article 1^{er}.

Par conséquent, qu'il s'agisse de la fixation du point de départ des baux écrits, c'est-à-dire des contrats de location à durée déterminée, ou du point de départ des locations verbales, c'est-à-dire des contrats de location à durée indéterminée, le principe énoncé devra recevoir son application.

Dans les deux cas, toute décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la chose *jugée*, ou tout accord entre les parties continue, comme avant cette loi, d'avoir son plein effet. Il n'y a plus à y revenir. Rappelons ce qu'on entend par une décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la *jugée* : c'est celle qui n'est plus susceptible d'aucun recours ou qui a fait l'objet d'un acquiescement.

Contre les conséquences d'un tel principe, M. Arthur Levasseur s'est élevé, faisant valoir à la Chambre qu'il s'agissait d'un loi d'exception et d'ordre public (1).

Cependant M. Puech et M. Bellet l'ont fait adopter et le Sénat l'a maintenu.

M. Arthur Levasseur, avait demandé avec insistance, à la Chambre, de reconnaître intégralement dans l'article 1^{er} l'interprétation de la Cour de Cassation, relative au point de départ des prorogations, conformément à la loi du 9 mars 1918, sans établir une différence de traitement ou de régime entre les baux écrits et les locations verbales comme celui institué actuellement par la loi, qui laisse les baux à durée déterminée, quant à ce point de départ, sous l'empire de la loi du 9 mars, et établit de nouvelles dispositions pour les locations à durée indéterminée. ●

Son amendement ne fut pas accepté. Alors M. Morucci proposa d'étendre le bénéfice de la disposition visée dans

(1) Pour M. Levasseur, cette loi devait être d'ordre public.

le 1^{er} paragraphe, à ceux qui en auraient été privés par une décision judiciaire intervenue, ayant acquis l'autorité de la chose jugée, mais non encore exécutée. M. Barthou, Garde des Sceaux, demanda à la Chambre de repousser l'amendement et rappela un principe essentiel : l'autorité de la chose jugée vaut par elle-même, elle ne dépend pas de l'exécution (1).

D'autres considérations s'opposaient au vote de l'amendement. D'abord, l'intérêt des tiers. Le législateur ne pouvait pas compromettre l'intérêt de ceux qui, n'ayant pas pris part à un procès, ont fait, de bonne foi, des conventions, ont acquis des droits.

En outre, comme M. Cautru l'a expliqué, la disposition de M. Morucci aurait eu cette conséquence de faire une situation inégale, aux conventions librement consenties, et non encore exécutées. Une telle inégalité ne s'expliquerait pas.

Le vote de l'amendement aurait eu cette autre conséquence de remettre en question la plupart des décisions rendues par les commissions arbitrales (2).

Au seul point de vue moral, quelle atteinte portée au principe du respect de la chose jugée !

D'ailleurs, l'amendement de M. Morucci aurait-il été avantageux, dans tous les cas, pour les locataires, victimes présumées d'une jurisprudence qualifiée erronée ? Il est permis d'en douter.

Le choix fait par une partie, a dit M. Guibal, l'enchaîne

(1) Chambre des députés. Première séance du 21 mars 1922.

Ce principe devait recevoir bientôt une grave atteinte.

(2) Chambre des députés. Voir considérations judicieuses de M. Bellet qui prit une part très active, ainsi que M. Maurice Marchais, dans la discussion de cet amendement, 21 mars 1922.

définitivement, elle ne peut plus revenir en arrière, *electa una viva non datur recursus ad alteram*.

La fixation du point de départ des anciennes prorogations visées dans l'article premier donna donc lieu à de sérieux débats au Parlement,

M. Meritan à la Chambre, M. Brager de la Ville-Moysan au Sénat, proposèrent un point de départ unique, sans aucune distinction entre elles : la date du décret fixant la cessation des hostilités, c'est-à-dire la date du 24 octobre 1919.

Quelle avait été l'intention du législateur de la loi du 9 mars 1918 sur cette question du point de départ des prorogations ?

On constate bien des divergences tant en doctrine qu'en jurisprudence.

Cependant, la Cour de Cassation a statué toutes Chambres réunies (1), fixant conformément aux articles 56 et 58 de la loi organique, le point de départ des prorogations :

1° Au 24 octobre 1919 pour les baux expirés avant cette date.

2° A la date de la fin du bail pour ceux se terminant après le 24 octobre 1919.

Mais la Cour de cassation n'a pas un pouvoir réglementaire.

Des juridictions pouvaient donc continuer à rendre des décisions contraires à cet arrêt.

Le Parlement fut ainsi amené à faire connaître sa volonté, qui est conforme sur ce point à la décision de la Cour de cassation.

Bien que la question n'ait plus maintenant qu'un inté-

(1) Arrêt Belvalette, rendu par la Cour de cassation, toutes Chambres réunies, le 25 mars 1919.

rét historique, nous croyons exposer brièvement les deux thèses.

Les uns soutenaient que la loi du 9 mars 1918 n'avait prévu qu'un seul point de départ pour toutes les prorogations : la date connue plus tard du 24 octobre 1919, qui est celle du décret fixant la cessation des hostilités.

Ils s'appuyaient sur les articles 56 et 58. Or, il semble bien qu'il y ait contradiction entre l'article 56, qui fait partir la prorogation du bail de la cessation des hostilités et le deuxième alinéa de l'article 58, qui dit que les locataires non mobilisés devront faire connaître leur intention au plus tard trois mois avant l'expiration du bail.

Ainsi, le point de départ des prorogations serait : la date du 24 octobre 1919, en vertu de l'article 56 ; la date d'expiration du bail, en vertu de l'article 58.

Les partisans de la date unique ne manquaient pas de faire remarquer que l'article 58 dépendait de l'article 56 ; que c'est, par conséquent, ce dernier qui fixait le point de départ des prorogations ; que l'article 58 fixait seulement les formalités à remplir, relatives aux notifications.

Les autres, avec M. Ignace, président de la commission à la Chambre des Députés, et conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation, soutenaient que le terme employé, prorogation, suppose nécessairement l'expiration du bail. Comment concevoir une prorogation se confondant avec la durée du bail ? Donner une prorogation à un bail, c'est à l'expiration de ce dernier, lui donner une durée supplémentaire.

Les mots : « à compter du jour des hostilités » avaient été placés dans l'article 56, affirmait M. Ignace, parce que c'était un moyen d'écarter toute imputation de la proroga-

tion sur la période de guerre, période « morte » au point de vue économique. Un grand nombre de baux étaient venus à expiration pendant la guerre. D'où nécessité de fixer, en faveur des locataires de cette catégorie, la date de cessation des hostilités comme premier point de départ des prorogations.

Il en devait résulter une double indemnité pour le locataire qui souvent a obtenu, en même temps, soit une exonération, soit une diminution de loyer. Les propriétaires ont fait tous les frais de cette générosité.

Le législateur du 31 mars 1922 a définitivement adopté la seconde thèse, dont il a fait l'application :

1^o Aux baux écrits.

2^o Aux locations verbales.

I. *Point de départ des prorogations pour les baux écrits.* — Les baux écrits, contrats de location à durée déterminée, sont visés à la fin du paragraphe premier.

Sous réserve, nous le rappelons, du principe posé en tête de l'article, deux points de départ sont fixés.

Pour les baux écrits, expirés avant le 24 octobre 1919, le point de départ est le 24 octobre 1919.

Pour les baux écrits expirés depuis le 24 octobre 1919 ou encore actuellement en cours, le point de départ est le jour de l'expiration du bail.

Il ne peut plus, maintenant, s'élever de difficultés sur ce point.

§ 2.

II. — POINT DE DÉPART DES PROROGATIONS POUR LES LOCATIONS VERBALES

Ce paragraphe s'applique aux locations verbales, ou

contrats de location à durée indéterminée, et arrête le point de départ de leur prorogation.

La question est plus complexe pour ces locations que pour les baux écrits. Cela tient à une différence de caractère, quant à la durée, qui est déterminée chez ceux-ci, indéterminée chez celles-là.

Le texte de ce paragraphe a été présenté par M. Gustave Lhopiteau, ancien garde des Sceaux et, à la Chambre, il fut repris et défendu par M. Cautru.

Comme pour les baux écrits, il y a lieu d'envisager deux cas, suivant que le congé ou la demande de prorogation sont antérieurs ou postérieurs au 24 octobre 1919.

S'ils sont antérieurs :

Le point de départ de la prorogation est fixé à cette date ; pas de difficulté.

S'ils sont postérieurs :

Deux cas sont aussi à envisager.

1^o *Le propriétaire a signifié congé à son locataire.*

Celui-ci, dans les vingt jours, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 4 janvier 1919, a fait connaître, par une notification, sa volonté de bénéficier de la prorogation.

Celle-ci a commencé à courir le premier jour du terme qui a suivi la notification faite par lettre ou par acte extra-judiciaire de la volonté du locataire de profiter des prorogations. Il s'agit évidemment du terme dans la commune. Que le congé ait été donné, suivi de la notification, dans la forme qui vient d'être dit, avant ou après la loi, la disposition s'applique aussi bien. Si par exemple, la lettre ou l'acte extra-judiciaire est du 20 juillet, le point de départ de la prorogation sera le 1^{er} octobre pour Paris et sa banlieue.

2^o *Le propriétaire n'a pas signifié congé à son locataire*

Le propriétaire possède une notification, lettre ou acte extra-judiciaire, par laquelle le locataire fait connaître sa volonté de profiter du bénéfice de la prorogation

Deux cas à envisager :

1^o Si le propriétaire et le locataire se sont entendus, par écrit, pour fixer la date du point de départ de la prorogation, le texte du 2^e paragraphe de l'article 1^{er} ne change rien à cet accord des parties. M. Gustave Lhopiteau, qui s'est clairement expliqué sur les motifs sérieux qui motivaient son amendement, n'a pas eu en vue ce cas (1). Par conséquent, la prorogation a commencé à courir à la date fixée par les parties.

2^o La notification ou la lettre du locataire ne porte aucune date.

Dans ce cas, le législateur admet que du seul fait de cet écrit, il y a présomption d'accord entre le propriétaire et la locataire, pour fixer le point de départ de la prorogation au premier jour du terme qui a suivi. La notification a, dans le cas présent, le même effet qu'un congé qui serait donné pour le terme suivant, sans l'observation des délais prescrits par l'article 1736 du Code Civil.

On le pense bien, de très sérieuses raisons ont déterminé le législateur à adopter cette disposition du second paragraphe. Il y a des raisons d'équité et de bonne foi.

Combien de propriétaires ont fait simplement un échange de lettres avec leurs locataires, sans faire allusion au congé ; ceux-ci pour demander à jouir de la prorogation, ceux-là pour répondre qu'ils n'y mettaient pas obstacle. Des deux cotés, même désir ; éviter de s'envoyer réciproquement l'huissier, l'envoi de cet officier ministériel étant commu-

(1) Sénat. Discours de M. Gustave Lhopiteau. Séance du 1^{er} mars 1922.

nément considéré comme un acte désobligeant. Nous connaissons personnellement bien des gens qui se sont trouvés dans ce cas. Ils n'ont pas fixé de date pour faire courir le délai de prorogation, étant persuadés que celui-ci commençait dès le terme achevé.

D'autres, d'ailleurs, suivant une opinion assez répandue dans le public, étaient persuadés que le point de départ des prorogations avait été fixé par la loi de 1918, au 24 octobre 1919.

Quand le propriétaire a signifié congé, le locataire qui n'a pas notifié, conformément à l'article premier de la loi du 4 janvier 1919, son intention de profiter de la prorogation, est déchu de son droit. Par conséquent, s'il veut obtenir une prorogation, c'est en s'appuyant désormais sur les dispositions du titre II de la loi.

Le rapporteur au Sénat, M. Morand, a déclaré au nom de la commission de législation civile et criminelle, qu'une fois la prorogation obtenue, celle-ci prend fin d'elle-même sans nouveau congé. Une réponse parue au *Journal Officiel* du 8 juin 1921 (Question n° 9076) avait admis qu'un congé doit être donné dans les délais d'usage, si le bailleur entend mettre un terme à la jouissance du locataire à l'expiration de la prorogation.

Cette dernière interprétation ne paraît pas conforme au droit.

En effet, la prorogation ayant une durée légale déterminée, le congé prévu par l'article 1736 du Code civil ne s'impose pas. Nous savons que, pour les baux à durée légale, aucun congé n'est nécessaire. Le bail cesse de plein droit à l'expiration du temps pour lequel il est censé fait (voir notamment Art. 1757, 1758, 1774, 1775 C. Civ.).

A l'expiration de la prorogation, le bailleur pourrait

peut-être avoir intérêt à signifier un congé — celui prévu par l'article 1739 C. Civ. — pour manifester sa volonté d'empêcher la tacite reconduction. En cette matière, c'est le Code qui reprend ses droits.

Au Sénat, comme à la Chambre, le deuxième paragraphe de l'article premier n'a pas été adopté sans difficulté.

Au Sénat, M. Morand s'est élevé particulièrement contre la disposition relative à la présomption d'accord entre les parties, dans le cas de notification sans date.

Il a fait remarquer que cette disposition était contraire à l'article 56 de la loi du 9 mars 1920 et à l'article 1^{er} de la loi du 4 janvier 1919, réglementant le droit de prorogation accordée aux locataires ; que d'autre part, elle était contraire aux principes du droit en matière de bail à durée indéterminée, comme la location verbale, le plus souvent.

Nous rappelons que la jurisprudence de la Cour de Cassation avait admis que la prorogation ne pouvait commencer à courir qu'à partir du jour où, soit un bail écrit, c'est-à-dire à durée déterminée, soit une location verbale, c'est-à-dire à durée indéterminée, avait pris fin. Or, le premier prend fin à la date portée dans le contrat conformément à l'article 1737 du Code civil, le second prend fin par un congé donné dans les conditions exigées par l'article 1736. Dans ce dernier cas, avec les nouvelles dispositions de l'article 1^{er}, une simple lettre, une notification du locataire, conformément au 2^e paragraphe, aura cet effet de faire courir le délai de prorogation à partir du premier jour du terme qui a suivi cet envoi. Autrement dit, un congé n'est plus nécessaire pour mettre fin préalablement à la location verbale.

Autre changement apporté par la loi nouvelle. Jusqu'ici la jurisprudence de la Cour de cassation avait admis que

la notification de prorogation ne pouvait être faite que par acte extra-judiciaire ; qu'une lettre même recommandée était insuffisante (1). La simple lettre, sans être recommandée, vaudra désormais notification de prorogation.

Ceux qui ont combattu cette disposition prétendaient qu'il était inadmissible que le locataire, du fait d'avoir adressé une notification au propriétaire, eût eu la pensée de mettre fin au bail. Une telle présomption n'est pas établie sur une réalité, mais sur une supposition toute gratuite.

A la Chambre, M. Gheusi a uni ses efforts à ceux de M. Arthur Levasseur pour faire rejeter les dispositions de ce deuxième paragraphe.

Tous les deux ont fait valoir que nombre de locataires, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de Cassation, se considéraient comme à l'abri de toute surprise dans la jouissance des locaux occupés par eux. Cette jurisprudence admettait qu'une simple notification au propriétaire pour lui faire connaître l'intention d'user du droit de prorogation, sans fixation de date, n'était pas suffisante pour faire courir le délai, qu'un congé régulier était nécessaire.

M. Guibal, rapporteur, admettait que le point de départ de la prorogation était fixé par la date de notification du locataire. Celui-ci a opté. Il n'a pas lieu de se plaindre. Le propriétaire, en effet, a cru de très bonne foi que son locataire lui ayant manifesté la volonté de jouir de la prorogation, c'est donc à compter de cette notification ou manifestation de volonté que partaient les délais. Cette interprétation n'a pas été admise.

(1) Cassation, 9 avril 1919.

Une disposition additionnelle à ce deuxième paragraphe, tendant, en l'absence de congé ou de notification, à fixer le point de départ de la prorogation au 1^{er} avril 1922, ou même au 1^{er} juillet suivant, fut présentée à la Chambre.

L'intention des auteurs de l'amendement, MM. Cautru et Pierre Dignac, était de mettre un terme à une législation exceptionnelle, de revenir à bref délai au droit commun.

Une présomption de la volonté du propriétaire de mettre fin au bail pour la date envisagée dans l'amendement était tirée de son silence.

Le Garde de Sceaux et le Président de la commission se sont élevés contre cette présomption légale et l'ont fait repousser par la Chambre.

§ 3.

LIMITES EXTRÊMES DES ANCIENNES PROROGATIONS

Le point de départ de la prorogation étant ainsi établi dans les deux paragraphes précédents, alors se posait la question de savoir si le principe admis devait être maintenu pour tous les baux, quelle qu'en soit la durée ?

Cette question fut très débattue à la Chambre. Par contre, le Sénat adopta sans opposition le texte présenté par sa commission et qui constitue le troisième paragraphe de l'article premier.

Les baux prorogés ne pourront pas s'étendre au-delà de neuf ans pour les locaux d'habitation et de quinze ans pour les locaux commerciaux, industriels ou professionnels à compter du 24 octobre 1919.

Dès qu'un bail prorogé dépassera les limites extrêmes, on lui appliquera le principe de l'imputation.

Voici les deux termes extrêmes des prorogations :

Le 24 octobre 1928 pour les locaux d'habitation ;

Le 24 octobre 1934 pour les locaux à usage commercial, industriel ou professionnel. On sait que les locaux, qui rentrent dans cette catégorie, ont droit à une prorogation d'une durée égale au temps écoulé entre le décret de mobilisation et le décret fixant la cessation des hostilités, ce qui fait cinq ans, deux mois et vingt trois jours. C'est pourquoi elle est communément désignée sous le nom de prorogation de cinq ans.

Après ces dates, pour l'une et l'autre des deux catégories de locaux, la durée des baux ne relèvera plus que du droit commun comme avant la guerre.

Dans la limite de ces maxima, la prorogation s'applique. Supposons qu'un bail de maison à usage d'habitation, appartement, logement, prenne fin le 24 octobre 1927, le locataire pourra compter sur une année entière pour la prorogation, qui prendra fin le 24 octobre 1928, l'imputation s'appliquant sur le cours du bail, la prorogation à laquelle il avait droit étant de plus d'une année. Si le bail devait prendre fin le 24 septembre 1928, la prorogation ne pourra avoir qu'une durée d'un mois, l'imputation s'exercera pour le surplus ; c'est le même système qui joue pour l'autre catégorie d'immeubles, en prenant pour base la date du 24 octobre 1934.

Les exemples que nous venons de donner pour les locaux d'habitation sont plus théoriques que pratiques ; car le locataire n'aura sans doute pas intérêt à prétendre à la prorogation dont la contre-partie est le paiement des charges.

Qu'est-ce à dire ; quelle a été la pensée du législateur ?

Celui-ci l'a fait clairement connaître dans les travaux

préparatoires de la loi : mettre un terme au régime exceptionnel des prorogations. Il existe, en effet, des baux à longue et très longue durée dans les deux catégories de locaux envisagés.

Or, peut-on croire que le législateur de 1918 a eu en vue, en organisant le système des prorogations, ces baux dont la durée devait prendre fin au plus tôt neuf ans ou quinze ans après le décret du 24 octobre 1919 ? Quelles raisons aurait-il eu de légiférer pour ces baux de très longue durée ? Tout le monde convient qu'il n'a certainement pas eu la pensée d'accorder la prorogation à un bail emphytéotique d'une durée de 99 ans. La loi du 9 mars 1918 ne s'applique pas à eux. Et puis, n'est-il pas juste de croire que du 24 octobre 1919 au 24 octobre 1928 ou au 24 octobre 1934, suivant l'usage du local envisagé, le locataire a eu tout le temps « de se remettre en selle » (1).

Celui-ci peut-il raisonnablement se plaindre que la loi actuelle le lèse parce qu'elle fait supporter l'imputation, soit sur une partie, soit même sur la totalité de la durée du bail, ce qui revient à dire, dans ce dernier cas, que la prorogation se confondant avec le cours du bail, le locataire n'a plus rien à demander comme prorogation puisqu'il n'y a plus intérêt. Il peut déjà s'estimer heureux d'avoir pu jouir d'une assez longue durée de bail après la guerre, aux mêmes conditions ; car il est bien certain que, si le propriétaire avait pu prévoir les événements, ces conditions eussent été tout autres.

Cependant, les dispositions de ce troisième paragraphe, et notamment le principe de l'imputation, a rencontré une très sérieuse opposition à la Chambre.

(1) L'expression est de M. Guibal, rapporteur à la Chambre.

Tous ceux qui considèrent que des droits acquis sont nés de la loi du 9 mars 1918 se sont élevés contre l'imputation. Ils ont insisté particulièrement sur l'injustice qu'il y avait à en faire l'application en matière de fonds de commerce, de locaux industriels ou professionnels ; le mot expropriation a été prononcé.

On a fait valoir que le locataire d'un local industriel ou commercial s'engageait souvent dans de grandes dépenses d'installation. Or, il était en droit de compter sur une prorogation qui avait été créée par la loi du 9 mars 1918. Ce droit à la prorogation du bail faisait partie de son patrimoine, comme l'a dit à la Chambre M. Bonnevey, ancien Garde des Sceaux.

Le rapporteur, M. Guibal, a soutenu au contraire que le droit à la prorogation tel qu'il avait été admis par la loi organique de 1918 avait un caractère virtuel ; qu'il était issu d'une loi de circonstance, d'exception. En un mot, ce droit ne pouvait être qu'une espérance entre les mains du locataire.

De son côté, le rapporteur de la loi au Sénat M. Morand, a écrit dans son rapport : tant que le droit à la prorogation n'est pas né par suite de l'expiration du bail « il ne constitue qu'un droit virtuel, qu'une espérance de droit, que le législateur animé de son esprit de justice et de conciliation peut déclarer excessive dans la mesure où elle dépasse les prévisions normales entrevues » (1). Il ajoute, plus loin, que dans une loi exceptionnelle, ce que des circonstances de fait ont engendré d'autres circonstances peuvent le détruire, sans que « des critiques aient plus de portée dans un cas que dans l'autre ».

(1) *Rapport*, n° 45, de M. Morand, sénateur, page 18.

Il convient de rappeler souvent, dans l'étude de cette loi, que le droit du propriétaire a été lésé, diminué, malgré la loi du contrat ; le réintégrer dans une partie de ses droits n'est-ce pas revenir au droit commun, en respectant l'équité ?

Enfin ajoutons que le législateur de la loi du 31 mars 1922 a estimé que c'était faire meilleure œuvre, puisqu'il entendait faire une loi de transaction, en adoptant la disposition du troisième paragraphe, même au prix d'une petite atteinte au principe bien connu de l'article 2 du Code Civil : La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif.

On s'est mis si peu en peine du Code civil dans toute cette législation des loyers ! Est-il juste de faire appel à ses principes quand il s'agit de mesures à prendre contre les propriétaires et de les abandonner quand il s'agit d'accorder quelques bénéfices aux locataires ?

M. Gourju avait, au Sénat, rappelé l'article ci-dessus, en faveur des locaux à usage commercial ou industriel. Son amendement n'eut pas le succès qu'il espérait. Le sénateur avait cependant pris la précaution d'imposer une condition, pour empêcher le système de l'imputation de jouer au-delà de la quinzième année de bail. Avant la promulgation de la loi, le locataire devait avoir fait une notification au bailleur de son désir d'obtenir la prorogation.

M. Barthou, Garde des Sceaux, déclara que la disposition du 3^e paragraphe de l'article premier représentait une transaction suffisante.

A vrai dire, la Parlement, animé d'un réel désir de revenir au droit commun, s'est rendu compte qu'il avait à prendre parti entre des droits acquis, ceux provenant du droit commun et ceux provenant de la loi exceptionnelle

du 9 mars 1918. Ayant la volonté de faire œuvre de transaction, de conciliation, il lui était difficile dans ce conflit des droits de faire mieux qu'il n'a fait, en adoptant la disposition de ce troisième paragraphe.

§ 4.

CONTRIBUTION AUX IMPOTS ET TAXES, AUX PRESTATIONS
POUR LES COMMODITÉS DES LOCAUX ET AUX DÉPENSES
D'ENTRETIEN.

Ce paragraphe est dû à une disposition présentée à la Chambre par M. Méritan, modifiée par M. Cautru.

C'est un texte transactionnel, en ce sens qu'il fut adopté, après un grand effort de conciliation accompli par le Sénat et la Chambre.

Le législateur s'est défendu, à différentes reprises, d'avoir la pensée d'augmenter par un moyen indirect, le taux du loyer d'avant-guerre, pendant le cours de la prorogation.

Mais, dans une pensée d'équité, il a admis le principe de l'imprévision, inscrit dans la loi Faillot, qui a permis la révision de nombreuses conventions, principe dont la jurisprudence du Conseil d'Etat a fait l'application aux concessionnaires de travaux publics. On peut admettre sans difficulté qu'il était absolument impossible au propriétaire d'avant-guerre de prévoir les augmentations excessives des impôts, des taxes et charges de toute nature.

Or, le taux du loyer avait été le plus souvent calculé par lui en tenant compte des impôts et des charges qui lui étaient connus ou qu'il prévoyait. A l'heure actuelle la situation est complètement différente.

Alors, un second principe fut admis en matière de contribution ; faire de la contribution aux prestations et aux charges la contre partie du droit de prorogation accordé. Nous verrons plus loin la conséquence de ce principe.

Trois questions sont à envisager :

- 1° Qui doit la contribution ?
- 2° Quelle contribution est exigée ?
- 3° Obligation absolue de payer les contributions.
- 1° Qui doit la contribution ?

Le texte de ce paragraphe est très précis.

Les locataires appelés à bénéficier des prorogations prévues par les lois des 9 mars 1918 et 23 octobre 1919 doivent contribuer seuls aux charges. Ce sont les bénéficiaires des anciennes prorogations. D'ailleurs, il ne faut pas l'oublier, tout le titre premier de la loi ne s'applique qu'à celles-ci.

Il suit de là, qu'un locataire, même antérieur à août 1914, qui n'a pas droit, pour quelque cause que ce soit, aux prorogations prévues par les lois des 9 mars 1918 et 23 octobre 1919, mais obtient une prorogation nouvelle, en vertu des dispositions du titre 2, n'est pas assujetti à cette contribution.

Le législateur a entendu faire de la contribution aux charges, la contre-partie du droit de prorogation accordée.

C'est pourquoi, un locataire d'avant-guerre, qui a droit à une ancienne prorogation, mais qui, par application du 3^e paragraphe, c'est-à-dire par suite de l'imputation, n'en pourra pas profiter parce que son bail dépasse la durée de neuf ans ou celle de quinze ans, suivant la catégorie, à compter du 24 octobre 1919, n'est pas assujetti à la contribution.

• Ainsi, comme le rapporteur, M. Morand, l'a fait remarquer au Sénat : pour les plus longs baux, la contribution aux charges n'existe pas. Pour eux, c'est l'ancien contrat qui régit les parties.

M. de Las Cazes reprit au Sénat, à titre d'amendement, la disposition essentielle du texte primitif de la commission, relative à la contribution de tous les locataires à l'augmentation des charges, y compris ceux qui ont des baux antérieurs au 1^{er} août 1914. Il fit un chaleureux appel au principe de droit public, particulièrement sacré : la loi doit être égale pour tous. On a bien fait bénéficier le locataire du principe de l'imprévision, de la force majeure ; le propriétaire ne s'est-il pas trouvé dans le même cas ?

On ne peut faire à celui-ci le reproche de n'avoir pas prévu les conséquences d'une guerre, sans précédent, avec les bouleversements économiques et sociaux qui ont suivi, événements qui échappaient à toute prévision humaine.

M. de Las Cazes rappela la situation du petit propriétaire écrasé par les charges. Le Sénat l'écouta avec intérêt ; mais, il écarta sa proposition (1). Peut-être, la pensée de porter une nouvelle atteinte à la liberté des contrats a-t-elle été cause de ce rejet ? En tout cas, la loi ne veut pas autre chose que la stricte application du deuxième principe admis par le législateur, à savoir que la contribution aux prestations et aux charges devait être la contrepartie du droit de prorogation accordée.

Le propriétaire qui ne bénéficie pas d'une ancienne prorogation ne peut pas être atteint par la disposition du 4^e paragraphe. Il n'obtient rien ; il n'a rien de plus à payer au propriétaire.

(1) Un amendement de M. Monsservin, bien que plus limité que celui de M. de Las Cazes, eut le même sort.

2° Quelles contributions sont exigées ?

La contribution exigée conformément au 4^e paragraphe, est triple, c'est-à-dire, elle porte sur trois sortes de charges, qui frappent la propriété.

1° Contribution à l'augmentation des impôts et taxes de toute nature, grevant l'immeuble loué, à l'exception toutefois de l'impôt sur le revenu de la propriété foncière ;

2° Contribution à l'augmentation des prestations payées pour la commodité des locaux (eau, gaz, électricité, vidange, chauffage, tapis, ascenseur etc.) ;

3° Contribution forfaitaire fixée à 5 0/0 du prix du loyer, tel qu'il était en 1914. Celle-ci est la contribution relative à l'augmentation subie par les dépenses d'entretien.

1° Première contribution relative à l'augmentation des impôts et des taxes. Quels impôts sont exigés ?

Il est donc entendu que l'augmentation des impôts et des taxes de toute nature grevant l'immeuble, à l'exclusion de l'impôt sur le revenu, est mise à la charge du locataire

Le quantum de l'augmentation, que devra payer celui-ci, doit être calculé sur le montant des impôts de même nature payés en 1914.

Le paiement de cette augmentation ne part que du terme qui suit la promulgation de la loi. Le propriétaire peut donc réclamer cette augmentation, comme aussi les deux autres contributions à compter du terme de juillet prochain pour Paris et sa banlieue. Ailleurs, il devra attendre le terme d'usage qui varie suivant les lieux. La promulgation de la loi étant du 31 mars 1922, le lendemain arrivait le terme pour Paris. Or, un délai étant fixé dans cette loi « à compter du terme qui suivra la promul-

gation » pour avertir les locataires, visés par le 4^e paragraphe, qu'ils ont à prendre leurs dispositions, les contributions relatives au terme d'avril à juillet ne peuvent leur être demandées, Le terme avril à juillet était déjà commencé, quand la loi a pu être connue au plus tôt, conformément à l'article 1^{er} du Code civil.

Ajoutons qu'en invoquant le 4^e paragraphe de l'article 1^{er} le propriétaire est sans droit pour prétendre au remboursement du supplément d'impôts accumulés depuis leur augmentation. Cela résulte d'une déclaration très affirmative faite au Sénat par le rapporteur M Morand à M Jean Cazelles, qui désirait avoir une explication sur ce point.

La même solution s'applique à la 2^e contribution relative aux prestations.

En cas de contestation sur le quantum de l'augmentation, il sera généralement assez difficile au propriétaire de produire des pièces, des feuilles d'imposition.

Le Sénat et la Chambre, avant l'accord d'où est sorti le 4^e paragraphe, avaient marqué leur préférence pour un système assez opposé. D'abord sur la première sorte de contribution, le Sénat, contrairement à la Chambre, avait écarté toute contribution du locataire à l'augmentation des impôts et des taxes. La haute autorité de M Ribot avait suffi pour entraîner sa décision sur ce point.

M. Tournon, dont l'influence est aussi très grande au Sénat, s'était d'ailleurs prononcé dans le même sens.

Suivant ces deux hommes d'Etat, l'impôt sur les maisons est un impôt sur une partie du revenu du propriétaire. C'est un impôt personnel ; il serait injuste, par conséquent, d'en faire retomber une partie sur le locataire

L'impôt d'Etat envisagé par M Ribot, la cédula foncière de l'impôt sur le revenu, est un impôt personnel.

Il est même certain que ce caractère, qui s'attache au principal fictif de l'ancien impôt, s'étend aux centimes départementaux et communaux, qui en sont l'accessoire.

Mais M Bellet insista à la Chambre sur l'importance prise par cet accessoire, depuis quelque temps.

Pour lui, les centimes départementaux et communaux établis sur l'ancien principal de l'impôt foncier, et en outre l'impôt des portes et fenêtres et ses centimes constituent bien un impôt réel et non un impôt personnel. Les centimes, par leur importance débordent trop le principal pour que celui-ci puisse leur imprimer son caractère d'impôt personnel. Un fait a été démontré, c'est que le propriétaire qui tire de son immeuble le prix dérisoire d'un loyer d'avant-guerre est écrasé par l'impôt. Il en résulte que bien souvent il ne touche pas la moitié de sa location. Nous connaissons même plusieurs exemples de propriétaires, qui, du fait de l'impôt, ne touchent presque rien, comme loyer,

M Meritan, qui fut à la Chambre le premier rédacteur de la disposition du quatrième paragraphe, a considéré comme une question de conscience pour le législateur de grever le locataire des suppléments d'impôts sur la propriété immobilière. Il faut prendre en considération, ajouta-t-il, que les propriétaires subissent aujourd'hui, du fait des impôts nouveaux, une augmentation de charges de 30, 40, 50, et parfois même de 100 pour 100. Aussi, dans dans quelle situation déplorable se trouvent actuellement les petits propriétaires.

D'autre part, n'y avait il pas lieu de tenir compte, qu'en province notamment, en dehors des réparations, il n'y a

généralement pas de prestations, pas d'autres charges que les impôts ?

Le Parlement a voulu tenir compte de toutes ces considérations en faisant obligations aux locataires de contribuer à l'augmentation des impôts et des taxes dans les limites fixées au texte du paragraphe.

En définitive, il résulte des travaux préparatoires à la loi que les locataires, visés dans ce paragraphe, devront contribuer à l'augmentation, au-dessus du taux de 1914, des centimes départementaux et communaux établis sur l'ancien principal de l'impôt foncier, à l'exclusion, par conséquent, de ce principal fictif qui va à l'Etat ; de l'impôt des portes et fenêtres, de ses centimes additionnels et de toutes les autres taxes qui frappent les maisons.

1^o Seconde contribution relative à l'augmentation des prestations. — Le législateur a entendu désigner, sous le nom de « prestations », mot qui fut proposé au Sénat par M. Monservin, toutes les charges qui sont, suivant l'usage des lieux, fournies par le propriétaire pour la commodité des locaux, en échange d'un supplément du prix de location.

On peut citer comme prestations l'eau, le gaz, l'électricité, la vidange, le chauffage, le tapis, l'ascenseur et les taxes de voirie qui comprennent les taxes de balayage et d'enlèvement des ordures ménagères, toutes celles qui proviennent du confort moderne.

Rappelons encore qu'il s'agit des augmentations subies depuis le 1^{er} août 1914.

Le propriétaire devra donc justifier du prix payé par lui à cette date, c'est un premier élément d'appréciation.

Il ne faut faire entrer dans cette contribution que les prestations payées en août 1914 pour la commodité des locaux.

Cette considération relative à la commodité des locaux, au confort, est le second élément d'appréciation.

Le législateur n'a pas voulu faire une énumération des charges.

Il s'est efforcé de trouver une formule qui traduise suffisamment sa volonté. Dans quelle mesure aura-t-il réussi à éviter les difficultés, les procès ?

Pour couper court à tout conflit possible entre propriétaire et locataire et régler la question d'une façon pratique, M. Ribot se déclara partisan du forfait dont M. Touron était adversaire.

A la Chambre, M. Arthur Levasseur s'est dit autorisé au nom des locataires à se prononcer pour le forfait.

Le Sénat l'avait d'abord admis en fixant le taux à 10 0/0 pour Paris et les Communes de 50.000 habitants et au-dessus et à 6 0/0 pour les autres communes, c'est-à-dire celles où on ne rencontre pas généralement tout le confort moderne, qui constitue pour le propriétaire un des éléments les plus importants des charges nouvelles.

Le forfait admis par le Sénat s'appliquait à l'ensemble des charges de toute nature. Il faisait un bloc de tout ce que le locataire aurait à payer.

Une majorité à la Chambre s'est déclarée adversaire du forfait. Le Sénat, par esprit de conciliation, abandonna son système.

Ce système du forfait offrait un très grand avantage : celui d'empêcher toute discussion sur la détermination des charges, et par conséquent nombre de procès ; avec lui, il n'y avait plus lieu de craindre des abus ou des exagérations de la part du propriétaire.

Sans doute, le système était loin d'être parfait. Les uns auraient trouvé le taux trop élevé ; les autres, trop bas.

On a dit que le forfait représentait une moyenne et que si celle-ci s'impose dans la statistique, son application dans des cas particuliers, dans des situations aussi variées qu'en matière de loyers, peut avoir des résultats iniques. C'est un procédé empirique.

Toutes ces critiques sont exactes. Mais, il faut se souvenir qu'il est humainement impossible de faire œuvre parfaite.

Peut-être le législateur aurait-il mieux fait d'élever le taux, puisque, nous le disons à nouveau, le forfait imaginé par le Sénat s'appliquait à l'ensemble des charges de toute nature.

En tout cas, M. Barthou pouvait dire, sans exagération, que le législateur a fait un cadeau redoutable à la Magistrature en lui laissant le soin de fixer le montant de la contribution, en laissant au juge le soin de statuer.

3^o *Troisième contribution.* — Contribution forfaitaire de 5 0/0 du prix du loyer tel qu'il était en 1914, relative à l'augmentation subie par les dépenses d'entretien.

Le principe du forfait fut retenu par la Chambre pour en faire seulement l'application à l'augmentation subie par les dépenses d'entretien. C'est probablement par esprit de conciliation avec la haute Assemblée qu'il fut introduit ici.

M. Guérin avait demandé que le taux envisagé pour les dépenses d'entretien soit porté à 20 0/0 du prix du loyer d'avant guerre. M. d'Eriart d'Etchepare proposa 10 0/0.

Ils avaient, tous les deux, en vue, les vieux immeubles.

Les dépenses d'entretien varient évidemment avec l'état des immeubles et leur degré de vétusté. Mais prétendre réaliser encore ici toute la justice, était-ce possible sans s'exposer à de graves inconvénients ?

D'abord quel coefficient exact admettre pour l'augmentation des frais d'entretien ?

Et puis, en toute équité, il aurait fallu se préoccuper de la question de savoir si la dépense a été réellement faite. Quelles difficultés en perspective !

Le taux de 5 0/0 fut donc admis. Tandis que le forfait du Sénat s'appliquait à tout, celui-ci ne s'applique qu'aux charges d'entretien, ce qui explique qu'il soit moins élevé.

3^o Obligation absolue, pour tous les locataires appelés à bénéficier des prorogations, de payer les contributions envisagées dans le 4^e paragraphe. — Dans quelle proportion ? A partir de quel délai ?

Quels sont les locataires qui doivent payer la majoration imposée, conformément aux dispositions du 4^e paragraphe de l'article 1^{er} ?

Sauf les exceptions établies plus loin, tous les locataires, appelés à bénéficier des prorogations prévues par les lois des 9 mars 1918 et 23 octobre 1919, devront payer les contributions prescrites, à compter du terme qui suivra la promulgation de la loi.

Mais, qu'entendre par ces mots : « locataires appelés à bénéficier des prorogations ? »

On sait que la contribution aux charges est la contrepartie du droit de prorogation accordée (1). Est-il permis de croire que cette contribution n'a été rendue obligatoire, à compter du terme qui suivra la promulgation de la loi, que pour les seuls locataires qui jouissent déjà de ce droit ?

Cette interprétation doit être écartée, par suite des déclarations du rapporteur de la loi au Sénat, M. Morand, qui a nettement précisé la portée de ce quatrième paragraphe.

(1) Il ne faut pas oublier qu'elle est aussi une application du principe de l'imprévision.

A la séance du 7 mars 1922, M. Morand a dit : « Mais, il est bien entendu que cette obligation de la contribution aux charges devra recevoir exécution effective de la part de tous ceux appelés à bénéficier de la prorogation, à partir du terme qui suivra la promulgation de la présente loi » (1).

Dans la même séance, le rapporteur revenant sur cette question, ajoutait : « Jusqu'ici, en effet, le propriétaire se trouvait obligé d'attendre les trois mois précédant la fin du bail pour être fixé sur les intentions de son locataire, quant aux prorogations.

Avec notre disposition, il sera fixé dès le prochain terme, puisqu'à ce moment-là, le locataire sera obligé de dire s'il consent ou non à payer la contribution aux charges, ce qui impliquera de sa part l'intention de bénéficier ou non de la prorogation » (2).

Cette interprétation, contre laquelle personne ne s'est élevé, ni au Sénat, ni à la Chambre, doit donc être admise.

Il en résulte, qu'à compter du terme qui suit la promulgation de la loi, tous les locataires appelés à bénéficier des anciennes prorogations, prévues par les lois des 7 mars 1918 et 23 octobre 1919, doivent payer la contribution, que leur location soit en cours de prorogation, ou que l'ancien bail ne soit pas encore à terme.

A eux de réfléchir jusqu'au terme indiqué au 4^e paragraphe, s'ils ont ou non avantage à accepter la prorogation ou à continuer d'en jouir, dans ces nouvelles conditions.

Ils sont avertis que la contribution est due à compter de ce terme. C'est une obligation à laquelle ils doivent se

(1) *J. Off.*, page 227.

(2) *J. Off.*, page 231.

soumettre pour conserver leur droit à la prorogation. Si, le moment venu de jouir de ce droit, ils n'avaient pas rempli cette obligation, le propriétaire serait fondé à leur réclamer le montant des contributions, fixé suivant le mode prescrit par la loi, depuis la date remontant à ce terme. D'ailleurs, dans le cas où un locataire a déjà signifié son intention de bénéficier de la prorogation, il a le droit par acte extra-judiciaire de renoncer à ce bénéfice qu'il a demandé.

Ainsi l'a déclaré formellement le rapporteur de la loi, au Sénat. Nous trouvons là une conséquence du rapport étroit établi entre la contribution aux charges et le droit à la prorogation.

Si par suite de l'imputation, le locataire ne peut bénéficier que d'une assez courte prorogation, celui-ci estimera maintenant payer trop cher un droit qui, avant cette loi, avait été mis gratuitement à sa disposition.

Désormais, cette obligation instituée par la loi du 31 mars 1922 est telle que le locataire n'a qu'un moyen pour y échapper ; c'est de renoncer à la prorogation, s'il ne veut pas se soumettre à la nouvelle obligation qui lui est imposée. Si plusieurs locataires se trouvent dans un même immeuble, chacun d'eux devra payer pour sa part et au prorata du prix de son loyer. Rien n'est plus juste. Au cas où le propriétaire habite aussi l'immeuble, déduction devra être faite de la part qui lui revient suivant l'importance du local occupé par lui. En un mot, dans le calcul de l'augmentation des trois contributions on le compte comme un locataire.

Autre conséquence ; tout propriétaire peut être fixé dès le prochain terme sur les intentions du locataire : ou bien celui-ci consent à payer la contribution aux charges,

ce qui implique de sa part l'intention de bénéficier de la prorogation, ou bien il refuse et c'est abandonner tout droit à la prorogation.

Il a le droit, en effet, de trouver trop onéreuses pour lui les conditions qui lui sont légalement imposées. Il a le moyen de s'y soustraire, en quittant les lieux.

A partir de quel délai les contributions sont-elles dues ? — Le 4^e paragraphe répond : à compter du terme qui suivra la promulgation de la loi. Pour Paris et sa banlieue, le terme qui suit, c'est le terme de juillet. Comme le texte dit « à compter », l'augmentation portera donc, en l'espèce, sur les impôts, taxes et prestations de juillet à octobre. Ceux qui paient leur loyer en octobre devront y joindre l'augmentation des charges à compter de juillet.

A partir de quelle date cesse l'obligation à la contribution aux charges ? — La réponse est des plus simples ; dès que la durée de la location prorogée a pris fin, l'obligation à la contribution cesse d'être due. Le droit à la prorogation étant épuisé, la contre-partie n'a plus sa raison d'être.

Le bénéficiaire d'une ancienne prorogation sera peut-être encore dans les conditions pour demander le bénéfice d'une nouvelle prorogation du titre II. Mais alors il devra s'engager à payer un taux de loyer suivant les conditions exigées de l'article 10.

Ces contributions légales aux charges apporteront un petit allègement aux propriétaires malheureux.

Notre intention est d'éviter de donner des exemples. Cependant, nous croyons utile de citer ici un fait, parmi bien d'autres assez semblables, dont nous avons été témoin dans notre cabinet.

Un locataire avait appelé son bailleur devant nous

pour lui demander des réparations, devenues nécessaires à l'immeuble.

Le propriétaire convint, sans difficulté, qu'il y avait lieu de faire des dépenses d'entretien dans l'intérêt de la propriété comme dans celui du locataire. Mais il établit dans quelle misérable situation il était. Le locataire, très ému, proposa de faire lui-même les réparations sans exiger qu'une petite contribution, tout à l'avantage de son bailleur.

Ajoutons que nous connaissons nombre d'exemples de propriétaires dans l'impossibilité de faire à leur immeuble des réparations reconnues urgentes.

Sanction à l'exagération des contributions. — Evidemment, la question ne peut pas se poser si le quantum des contributions a été fixé devant le juge ou par celui-ci.

Mais, dans le cas où un propriétaire aurait imposé moralement à un locataire une augmentation très exagérée, abusive, comme contre-partie du droit de prorogation, quel tribunal sera compétant pour connaître de l'affaire ? M Arthur Levasseur avait demandé le renvoi du propriétaire devant le Tribunal correctionnel. Sa proposition ne fut pas admise. Par conséquent, comme il s'agit d'accords intervenus entre les parties, il appartiendra à celle qui se prétend lésée d'invoquer les articles 1116 et suivants du Code civil ou de porter plainte au Parquet. En tous cas, nous ne pensons pas que le locataire lésé puisse faire utilement usage de la procédure organisée par cette loi.

§ 5.

LES TROIS CATÉGORIES PRIVILÉGIÉES QUI SONT EXONÉRÉES DES TROIS CONTRIBUTIONS PRÉVUES DANS LE QUATRIÈME PARAGRAPHE.

La loi prévoit trois catégories de personnes, qui n'ont

pas à supporter les trois contributions, la double augmentation prévue dans le précédent paragraphe.

On trouve donc trace, encore ici, du système des catégories qui a fait l'objet de nombreuses discussions à la Chambre. Mais, nous allons voir qu'il s'agit d'exceptions très réduites.

Première catégorie

Elle comprend les locataires dont le loyer a été augmenté, en vertu d'une convention postérieure au 1^{er} août 1914.

En vérité, nous ne nous expliquons pas l'utilité de cette catégorie, pour cette raison que les locataires susdits ayant subi une augmentation depuis 1914 : ou bien, leur cas ne relève pas du titre 1^{er} de la loi, puisque celui-ci envisage uniquement les baux antérieurs à 1914 et ceux qui leur ont été assimilés par la loi de 1919, c'est-à-dire qui ont été faits entre les mêmes parties, pour les mêmes locaux, et aux mêmes conditions ; ou bien leur cas continue de relever du titre 1^{er} par suite d'accords conclus avec leur propriétaire, qui a pu avoir l'heureuse chance d'obtenir une augmentation du taux du loyer tel qu'il était avant la guerre. Dans le 1^{er} cas, le titre 1^{er} ne s'appliquant pas, il n'y a pas lieu de faire application du 4^e paragraphe de l'article 1^{er}.

Dans le 2^e cas, le locataire ayant réservé ses droits aux anciennes prorogations, ce qui est l'hypothèse, le propriétaire n'a légitimement rien à demander puisqu'il a dû déjà obtenir plus qu'il n'était en droit d'espérer.

Il a déjà reçu la contre-partie du droit de prorogation.

Deuxième catégorie.

Elle comprend les locataires qui bénéficient de la pro-

rogation au titre de mobilisés et qui l'ont été dans la zone des armées.

Une seule condition est donc exigée pour obtenir l'exonération des trois contributions prévues au 4^e paragraphe : avoir été mobilisé dans la zone des armées. Il appartient à celui qui présente l'exception de fournir la preuve qu'il remplit la condition exigée. Une pièce militaire, un titre de pension serviront souvent de preuve.

Il est nécessaire de retenir que les seuls locataires bénéficiant de la prorogation, au titre de mobilisé, peuvent prétendre à l'exception d'exonération. Or, le fait d'avoir été mobilisé, comme le faisait remarquer à la Chambre M. Bricout, (1) Commissaire du Gouvernement, n'accorde une prorogation particulière qu'aux locataires dont le loyer est inférieur à 600 francs à Paris et à 100 francs dans les petites communes. C'est l'article 56 de la loi du 9 mars 1918 qu'il faut considérer. Nous croyons devoir rappeler le paragraphe de cet article qui doit être appliqué. Toutefois, en ce qui concerne les locaux d'habitation rentrant dans la catégorie des petits logements prévus à l'article 15 et dont le locataire mobilisé sera resté plus de deux ans sous les drapeaux, la durée de la prorogation sera égale au temps pendant lequel ce locataire aura été mobilisé.

En dehors de ce texte, les locataires mobilisés ne jouissent d'aucune autre prorogation. Par conséquent, un locataire mobilisé dans la zone des armées qui occupe un logement à usage professionnel, qui a obtenu la prorogation à ce dernier titre, ne peut pas faire valoir l'exception d'exonération (2).

(1) Chambre des députés. Première séance du 22 mars 1921.

(2) Voici la liste des petits locataires d'après l'article 15 :

a) A Paris, dans le département de la Seine et dans les communes.

On a fait remarquer que Paris a été compris dans la zone des armées. Il est possible que la Chambre ait quelque peu pensé aux nombreux mobilisés dans Paris, en créant cette catégorie.

En tous cas, un sentiment très louable de reconnaissance lui a certainement servi de base.

Mais on ne s'explique pas pourquoi la loi a traité, encore ici, de façon inégale, le propriétaire mobilisé dans les mêmes conditions. M. Guérin, à la Chambre, a présenté un amendement, tendant à rendre inapplicable à celui-ci l'exonération envisagée dans cette catégorie.

de la banlieue placées dans un rayon de 25 kilomètres des fortifications de Paris :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 500 francs, si le locataire est célibataire, à 600 francs s'il est marié ;

b) Dans les communes de 100.001 habitants et au-dessus, et dans les communes dont la distance des fortifications de Paris est supérieure à 25 kilomètres sans excéder 40 kilomètres et ayant plus de 2.500 habitants ;

Logements dont le loyer est inférieur ou égal à 350 francs, si le locataire est célibataire, à 400 francs s'il est marié ;

c) Dans les communes de 20.001 à 100.000 habitants :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 250 francs, si le locataire est célibataire ; à 300 francs s'il est marié ;

d) Dans les communes de 5.001 à 20.000 habitants.

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 150 francs, si le locataire est célibataire ; 200 francs s'il est marié.

e) Dans les communes de 1.001 à 5.000 habitants :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 100 francs, si le locataire est célibataire ; à 150 francs s'il est marié ;

f) Dans les communes de moins de 1.000 habitants :

Logements d'un loyer inférieur ou égal à 75 francs, si le locataire est célibataire ; à 100 francs s'il est marié.

Les chiffres prévus aux alinéas précédents seront majorés de 100 francs par enfant de moins de seize ans ou autre personne à la charge du locataire et pour chaque fils ou membre de la famille du mobilisé qui habitait sous le même toit dans les villes et communes comprises dans les catégories *a* et *b* ; de 75 francs dans les villes et communes comprises dans la catégorie *c* ; de 50 francs dans les autres communes.

C'était revenir à un projet plus général, qui prévoyait une plus ou moins longue cascade de catégories et sous-catégories.

Jusqu'où se serait-on engagé dans cette voie ?

Contre l'amendement de M. Guérin, M. Edouard Ignace, Président de la Commission, a fait valoir qu'il ne fallait pas opposer les mobilisés les uns aux autres. Est-ce bien une idée juste, une excellente raison ? Il est permis d'en douter puisque un peu plus loin, à l'article 4, la loi prévoit cette opposition d'intérêts entre mobilisés.

Ce qui est moins juste, moins équitable, c'est de sacrifier aux locataires mobilisés l'intérêt des petits propriétaires mobilisés, ou qui ont été bombardés, comme à Paris. Ceux-là obtiennent de l'Etat des libéralités que ceux-ci doivent payer. Comme le faisait remarquer M. Méritan, avec beaucoup d'à-propos, c'est à l'Etat, c'est à M. Tout-le-Monde » de supporter de telles charges.

L'amendement de M. Guérin ne fut pas pris en considération.

Troisième Catégorie

Les réfugiés des régions libérées, lorsqu'ils sont petits locataires, aux termes de l'article 15 de la loi du 9 mars 1918 et qu'à raison de la destruction de leur domicile d'avant guerre, ils ne peuvent pas se réinstaller dans les régions dévastées par la guerre.

Cette catégorie fut admise par la Chambre sur la proposition des représentants des régions libérées (1). Elle est des plus restreintes puisque, pour en faire partie, il faut d'abord remplir deux conditions.

(1) Cette catégorie provient d'un amendement présenté ou défendu à la Chambre par MM. Desjardins, Vandame, Forzy, Goniaux.

Première condition : Etre petits locataires réfugiés des régions libérées, aux termes de l'article 15 de la loi du 9 mars 1918, de même que la deuxième catégorie ne comprenait que les petits locataires mobilisés.

Deuxième condition : Ces locataires devront établir que leur domicile ayant été détruit, ils sont dans l'impossibilité de reprendre possession d'un local dans les régions dévastées. On doit admettre que les justifications, exigées en pareil cas, sont faites de bonne foi. Il s'agit de cas d'espèce ; le juge décidera après avoir entendu les parties.

Mais, aura-t-il l'occasion d'appliquer la disposition relative à cette troisième catégorie ?

Nous en doutons fort, attendu que nous sommes, il ne faut pas l'oublier, au titre 1^{er} de la loi, qui concerne les locataires antérieurs au 1^{er} août 1914.

Or, le réfugié n'a pu quitter son domicile pour en prendre un autre qu'après cette date. Le titre 1^{er} n'a donc pas d'application pour lui. Un propriétaire ne peut pas l'obliger au paiement des trois contributions prévues au 4^e paragraphe.

Examinons maintenant le cas du réfugié qui a bénéficié de l'article 1^{er} de la loi du 4 mai 1920. Il a obtenu une prorogation de deux ans, qui, en vertu même de cet article, a pris légalement fin le 24 octobre 1921 : le 4^e paragraphe de l'article 1^{er}, qui nous occupe, ne s'applique encore pas.

Il semble donc résulter de ces explications, que la disposition relative à cette troisième catégorie n'a absolument aucun intérêt pratique.

§ 6

DANS TOUS LES CAS, LA DURÉE DE CES PROROGATIONS SERA PROLONGÉE D'UN DÉLAI SUFFISANT POUR ACHEVER LE TERME D'USAGE.

Cette disposition ne laisse place à aucune interprétation contradictoire. Elle permet au locataire sortant de profiter des vacances de locaux moins difficiles à trouver au terme d'usage que pendant le cours ordinaire des baux.

Le locataire bénéficiaire d'une prorogation serait exposé à se trouver sans abri, si la loi ne lui permettait de rester jusqu'au prochain terme pour attendre la vacance du nouveau local loué par lui.

C'est le terme en usage dans la commune lieu de résidence du locataire, qui est désigné dans ce paragraphe.

Peu importe la durée entre deux termes ; tous les termes sans exception peuvent profiter au locataire. On sait que dans certaines régions les baux partent de la Saint-Michel, le 29 septembre, ailleurs ils partent de la Saint-Martin, le 11 Novembre, etc.

Ainsi le locataire pourra donc, dans certains cas, gagner une prorogation de bail de près de trois années.

§ 7

AUGMENTATION DU PRIX DU LOYER ORIGINAIRES D'UN LOCATAIRE, PROPORTIONNÉE AUX BÉNÉFICES RÉALISÉS SUR UN SOUS-LOCATAIRE.

L'équité est la base de cette disposition, qui fut présentée à la Chambre par M. Blaisot.

Le texte fut adopté sans discussion par le Parlement.

Le but est de faire cesser le scandale de locataires qui spéculent sur un immeuble ne leur appartenant pas, alors qu'eux continuent de payer le prix dérisoire d'avant guerre.

M. Blaisot a voulu qu'il soit bien compris que par accord préalable, il faut entendre « accord préalable sur les bénéfices ». Cela résulte du texte même, qui ne prête à aucune confusion.

Tout locataire, qui se trouvera dans ce cas peut avoir à compter du 1^{er} avril dernier une augmentation du prix du loyer originaire, proportionnée aux bénéfices réalisés.

Les sous-locations faites, aux conditions prévues dans le texte, avant la promulgation de la loi comme celles qui sont faites depuis, sont également visées.

§ 8

II

CAS PARTICULIER D'UN PROPRIÉTAIRE QUI A ÉTÉ MOBILISÉ
QUI VEUT RÉINTÉGRER L'IMMEUBLE QU'IL HABITAIT
AVANT LA GUERRE. — CONDITIONS EXIGÉES.

Ce dernier paragraphe de l'article premier, présenté à la Chambre par M. Lafayette, constitue une dérogation à la loi du 9 mars 1918. C'est pour cette raison que le rapporteur, M. Guibal, voulait le rejeter du titre 1^{er}, relatif uniquement aux locations régies par la loi organique des loyers.

M. Cautru, en appuyant l'amendement de M. Lafayette, a fait valoir que la loi de 1918 avait trop oublié les combattants propriétaires. Il n'est jamais trop tard, dit-il, pour faire œuvre de justice.

Le cas visé dans le paragraphe sera sans doute d'une application assez restreinte. Voici les conditions exigées :

1° Le propriétaire qui demande le bénéfice de la disposition doit avoir été mobilisé.

2° Le locataire d'avant-guerre, qui occupe actuellement l'immeuble ne doit pas avoir été mobilisé.

3° L'immeuble que le propriétaire veut réintégrer doit avoir été occupé par lui avant la guerre comme local à usage d'habitation ou à usage professionnel dans le sens le plus général.

Les conditions étant telles, le locataire ne pourra se maintenir dans les lieux, à titre de prorogation de bail, auquel il ne peut plus prétendre depuis la promulgation de cette loi.

Cependant, si le locataire en question fait valoir soit un droit à la prorogation résultant d'une décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la chose jugée, soit un accord intervenu entre lui et le propriétaire, ce dernier ne pourra, en vertu du principe énoncé en tête du premier paragraphe de l'article 1^{er}, profiter de la disposition.

Nous l'avons dit précédemment, ce principe a une portée générale et s'applique à tout l'article.

ARTICLE 2

ART. 2. — Pour les locaux à usage commercial, industriel ou professionnel, les articles 56 et 58 de la loi du 9 mars 1918, ainsi que l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la présente loi sont applicables aux cessionnaires ou sous-locataires, quelle que soit la date de la cession ou de la sous-location.

Cette disposition ayant un caractère interprétatif, les cessionnaires ou sous-locataires seront recevables à réclamer la prorogation, notwithstanding toute décision contraire, même passée en force de chose jugée, à l'exception seulement des décisions qui auraient été exécutées et à la condition de formuler leur réclamation dans les formes prévues par la présente loi et au plus tard dans les trois mois de sa promulgation.

PROROGATION DES BAUX COMMERCIAUX INDUSTRIELS OU PROFESSIONNELS EN CAS DE SOUS-LOCATION OU DE CESSION.

L'article 2 met fin à toute controverse sur la question relative à la prorogation des baux commerciaux industriels ou professionnels, en cas de sous-location, ou de cession.

D'après les termes de cet article, les cessionnaires et sous-locataires ont, quant à la prorogation, les mêmes droits et les mêmes obligations que le cédant ou le locataire principal.

Nous rappelons que pour ces baux, la durée de la prorogation est égale au temps écoulé entre le décret de mobilisation et le décret fixant la cessation des hostilités.

Pour prétendre à ce bénéfice, le bail doit être d'avant guerre. La condition est suffisante. Peu importe donc la date de la cession ou de la sous-location ; celle-ci peut remonter avant août 1914.

D'autre part, locataires, sous-locataires et cessionnaires peuvent revendiquer leur droit à la prorogation, après la promulgation de cette loi comme avant.

Le projet de la commission du Sénat avait imposé une condition, le cessionnaire ou sous-locataire devait produire un titre ayant date certaine, antérieure à la promulgation de la loi.

La commission, expliqua M. Morand, n'avait pas voulu que le cessionnaire ou sous-locataire d'un bail commercial, industriel ou professionnel, soit mieux traité que le sous-locataire d'un bail à usage d'habitation.

Des intérêts pécuniaires méritent-ils plus de considération qu'un intérêt familial et social ?

D'autre part, la commission dans un esprit de conciliation, avait estimé qu'il était juste de réagir contre toute nouvelle atteinte au droit de propriété. C'est pourquoi, tous les bénéficiaires prévus à l'article 2 avaient été, quant à la transmission des droits à la prorogation, assimilés aux cessionnaires et sous-locataires de locaux à usage d'habitation qui restent sous l'empire de l'article 4 de la loi du 3 octobre 1919.

M. Massabuau demanda, par voie d'amendement, la suppression de cette condition. Si le texte de la commission avait été maintenu, des commerçants très dignes d'intérêt, des familles de mobilisés, dans l'obligation ab-

solue d'abandonner le commerce, de conserver une suite d'affaire, une clientèle, auraient été du jour au lendemain dans l'impossibilité de trouver preneur, après la promulgation de la loi. Beaucoup auraient fait usage d'un expédient : garder le local en leur nom, gardant secret le contrat de cession ou de sous-location, en vue de conserver le bénéfice de la prorogation. En tout cas, il était à prévoir que tous les sous-locataires et cessionnaires qui n'auraient pas fait enregistrer leur titre eussent fait diligence pour accomplir la formalité requise.

Le Sénat se laissa convaincre sans grande discussion et vota la suppression de la condition.

Dans le cas où une notification de demande de prorogation a déjà été effectuée avant le vote de la loi par un précédent locataire, le cessionnaire ou sous-locataire, admis au droit à la prorogation bénéficie de cette notification.

C'est une conséquence logique de l'article 1^{er}, qui assimile complètement, quant aux droits et aux obligations, les cédants à leurs successeurs.

Telles sont actuellement les dispositions qui s'appliquent aux cessions et sous-locations de baux commerciaux, industriels ou professionnels en matière de prorogation.

Auparavant, on avait beaucoup discuté sur la question de savoir si la loi de 1918, dans son article 56, avait entendu conférer le même droit de prorogation au sous-locataire et au cessionnaire comme au locataire principal. Or, la jurisprudence de la Cour de cassation s'appuyait sur cet article 56 pour refuser tout droit à la prorogation, en cas de cession ou de sous-location de bail commercial. Suivant cette jurisprudence, le droit était strictement personnel au locataire, seul désigné dans l'article.

Après le vote de la loi du 23 octobre 1919, la question ne se présenta plus dans les mêmes conditions. Une difficulté avait disparu, remplacée par une nouvelle.

En effet, l'article 4 de la loi du 23 octobre 1919 a accordé le droit de la prorogation aux sous-locataires et aux cessionnaires de locaux à usage d'habitation, pourvu que la cession ou sous-location soit antérieure à la promulgation de la loi.

Mais pour les autres baux qu'avait-elle décidé ?

La jurisprudence de la Cour de cassation admit que ceux-ci n'avaient pas plus obtenu de droit de l'article 4 de la loi du 23 octobre 1919 qu'ils n'en avaient reçu de l'article 56 de la loi du 9 mars 1918.

Cette jurisprudence est fondée sur le texte d'un amendement présenté par M. Guillier, et voté sans discussion par la Sénat. Cet amendement n'était qu'une addition à l'article 4, venu de la Chambre. Nous rappelons la disposition de cet article. Article 4 : « les cessionnaires et sous-locataires du bail ont droit à la prorogation instituée par l'article 56 de la loi du 9 mars 1918 et par la présente loi dans les mêmes conditions que le locataire, pourvu que la cession ou sous-location soit antérieure à la promulgation de la présente loi, s'il s'agit de locaux à usage d'habitation »

La place occupée dans le texte par la fameuse virgule qui précède les mots : s'il s'agit de locaux à usage d'habitation, et dont il fut souvent question dans les débats des deux Chambres, a été funeste aux cessionnaires et sous-locataires de baux à usage de commerce.

Il nous paraît, dans la circonstance, que la jurisprudence de la Cour de cassation s'est attachée davantage à la lettre qu'à l'esprit de la loi.

Il faut se rappeler que l'article 4 avait été introduit par

la Chambre, dans la loi du 24 octobre 1919, sur un amendement de M. Puech, qui défend avec une inlassable ardeur l'intérêt des commerçants.

L'article conférait le droit de cession ou de sous-location à tous les locataires, y compris les commerçants.

Cet article avait bien, en effet, une portée générale. On peut en être convaincu après les déclarations faites au Sénat, dans la séance du 4 septembre 1919, par le Garde des Sceaux, le Président et le Rapporteur de la Commission. Le texte de la Chambre allait être voté. Cependant M. Brager de la Ville-Moysan avait beaucoup insisté sur l'injustice faite aux propriétaires, en général. C'est alors que M. Guillier, avec le désir de ménager leurs intérêts, présenta la disposition additionnelle, relative aux locaux à usage d'habitation.

Il fit remarquer qu'un projet sur la propriété commerciale devait venir prochainement en discussion et que le Sénat ferait bien de réserver la question des baux à usage commercial jusqu'à ce jour.

Maïs, il y a lieu de rappeler d'une part, que le Sénat, dans le cours de la discussion, avait manifesté une volonté non équivoque de donner une portée générale à l'article 4, celui-ci s'appliquant par conséquent à tous les baux, suivant le désir de la Chambre ; d'autre part, que l'amendement de M. Guillier avait pour but seulement d'apporter une limitation au droit de la prorogation en cas de cession ou de sous-location, quand il s'agit de locaux d'habitation.

Le Sénat a probablement dû l'entendre ainsi en votant l'amendement, puisqu'il était déjà entendu que des dispositions plus larges seraient prises en faveur des locaux de cette catégorie. Il faut d'ailleurs reconnaître que le

texte de l'article et même certaines paroles prononcées par M. Guillier en présentant son amendement, contribuent à obscurcir la question.

Heureusement pour les possesseurs de ces locaux le sujet n'a plus qu'un intérêt historique.

Quand ceux qui ont voté un amendement improvisé en séance n'arrivent pas à se mettre d'accord sur sa portée « il n'est pas surprenant que les magistrats puissent être embarrassés pour interpréter son texte » (1).

§ 2 DE L'ARTICLE 2.

Le Sénat a dû céder à un très grand désir de conciliation avec la Chambre pour se résoudre à voter le texte de ce 2^e paragraphe.

Ici, en effet, une grave atteinte est portée au principe de la chose jugée.

M. Boivin-Champeaux, président de la commission de législation civile et criminelle au Sénat, s'opposa à l'adoption d'une disposition qui avait comme conséquence d'annuler des jugements, qui sont revêtus de la force exécutoire, dont le respect garantit l'ordre social (2).

Depuis la guerre, que d'atteintes graves à des principes considérés comme sacrés ; atteinte au droit de propriété ; à la liberté des contrats ; atteinte à l'autorité de la chose jugée, et comme conséquence de la disposition de ce paragraphe, atteinte au principe de la séparation des pouvoirs.

Le pouvoir législatif peut donc tout se permettre !

(1) Juste remarque de M. Eugène Penancier faite à la séance du 7 mars 1922 au Sénat.

(2) M. Louis David, au Sénat, s'était élevé avec la même vigueur contre le deuxième paragraphe. Séance du 30 mars 1922.

Comme on l'a prétendu, il n'y a pas ici qu'une querelle d'école ; ou bien, il faut en prendre son parti, et s'habituer à voir les gens ne plus rien respecter.

Devant le Sénat, M Batrhon protesta, comme Garde des Sceaux, de son grand respect à l'égard de l'autorité de la chose jugée. Mais il avait charge de faire voter la loi pour le 1^{er} avril. On était au 30 mars. Or, la volonté de la Chambre s'était manifestement déclarée en faveur du principe de la rétroactivité attachée à la disposition interprétative qu'elle avait adoptée. Le Garde des Sceaux invoqua qu'il s'agissait uniquement de questions de fait et que le caractère d'équité du paragraphe n'était pas contesté.

Il rappela au Sénat qu'il y avait des précédents ; le paragraphe 3 de l'article 1^{er} de la loi du 2 avril 1921, modifiant l'article 57 de la loi du 9 mars 1918 ; l'article 6 de la loi du 23 octobre 1919, prorogeant les locations verbales contractées entre le 1^{er} août 1914 et le 9 mars 1918.

M. Boivin-Champeau veut bien admettre que, quand un droit nouveau est concédé comme dans l'article 6 de la loi du 23 octobre 1919, on puisse plaider une seconde fois.

Or, suivant l'opinion du Président de la Commission du Sénat, la disposition du 1^{er} paragraphe de l'article 2 est simplement interprétative, elle n'accorde pas de droit nouveau.

Il contesta donc, que le texte de l'article 6 de la loi du 23 octobre 1919 et celui que nous étudions fussent similaires.

Cependant, la Chambre des Députés ayant maintenu le paragraphe, repoussé une première fois par le Sénat, celui-ci enfin l'adopta dans un esprit de conciliation et d'intérêt général.

Quels sont ceux qui peuvent prétendre au bénéfice du deuxième paragraphe de l'article 2 ? Dans quel délai doivent-ils le faire ? — Tous les cessionnaires ou sous-locataires des locaux visés dans le paragraphe précédent sont recevables à réclamer la prorogation, nonobstant, dit le texte, toute décision contraire, même passée en force de chose jugée.

Mais ce bénéfice s'obtient à trois conditions :

1^o Il ne faut pas que les cessionnaires ou sous-locataires aient déjà subi l'autorité de la chose jugée, c'est-à-dire que la décision judiciaire ait été suivie d'exécution.

Or, on ne pouvait aller plus loin et permettre de réintégrer le locataire dans les lieux d'où il est parti.

2^o Les intéressés doivent formuler leur réclamation au plus tard dans les trois mois de la promulgation de la loi, par conséquent ils ont jusqu'à la fin de juin pour le faire.

3^o La réclamation doit être faite dans les formes prévues à l'article 18, c'est-à-dire être adressée au bailleur soit par lettre recommandée, soit par acte extra-judiciaire, c'est-à-dire par exploit d'huissier.

Les locataires principaux ne sont pas visés dans l'article 2. Le rapporteur de la commission au Sénat a donné comme raison que le droit de prorogation n'a jamais été refusé aux locataires principaux. L'intention du Parlement a été de réparer des injustices causées par une fausse interprétation de sa volonté, et par conséquent de la loi.

En aucun cas, un locataire principal, comme on dit communément, ne peut donc se prévaloir de l'article 2.

Nous devons reconnaître que l'effet rétroactif introduit dans cet article aura, dans certains cas, une conséquence fâcheuse, pour ne pas dire injuste.

Des tiers qui, de très bonne foi, comptant sur la certi-

tude d'une décision judiciaire, passée en force de chose jugée, ont pris des engagements avec un propriétaire à qui sera opposé l'effet rétroactif, subiront peut-être un tort considérable.

C'est une nouvelle atteinte très grave au droit commun et au droit des tiers.

ARTICLE 3

ART. 3. — Sont réputés locaux à usage professionnel, au sens de l'article 56 de la loi du 9 mars 1918, les locaux dans lesquels les locataires exercent effectivement leur art ou leur profession et ceux-ci seront admis à réclamer la prorogation, nonobstant toute décision contraire, même passée en force de chose jugée, à l'exception seulement des décisions qui auraient été exécutées et à la condition de formuler leur réclamation conformément à l'article qui précède.

Il en est de même pour les locaux occupés par des établissements d'utilité publique et des œuvres de bienfaisance, d'assistance et de prévoyance sociales.

LES LOCAUX A USAGE PROFESSIONNEL

Le but de cette disposition est de fixer la portée exacte de l'article 56 de la loi du 9 mars 1918, relatif aux locaux à usage professionnel.

Qu'est-ce qu'un local à usage professionnel, au sens de de la loi organique sur les loyers ?

Il était difficile de le savoir, par suite des divergences d'opinion et des décisions judiciaires contradictoires qui ont été rendues.

En présence de ces faits, la Chambre, qui s'est particulièrement intéressée à la situation des « travailleurs intellectuels » avait donc essayé de donner une définition du local à usage professionnel. D'autre part, la commission du Sénat, qui ne trouvait pas, dans le paragraphe voté

par la Chambre visant cette catégorie de locataires, un critérium suffisant pour reconnaître le caractère professionnel ou non d'un local, supprima le texte, sans le remplacer.

Cependant, sur la proposition de M. Jean Cruppi, il fut rétabli par la haute Assemblée, avec une légère modification.

Un arrêt de la Cour de cassation (1) avait déclaré dans quelles conditions, assez rigoureuses, mais strictement conformes aux principes généraux du droit, les travailleurs intellectuels pouvaient obtenir la prorogation dite de cinq ans.

Dans les deux Chambres, une majorité s'éleva contre cette jurisprudence.

Toutefois, il résulte des débats que le législateur entend laisser au juge le soin de trancher les difficultés relatives à cette question de locaux à usage professionnel.

Mais celui-ci a maintenant la ressource de puiser, dans les travaux préparatoires, les principes suffisants pour éclairer son jugement.

Voici, selon nous, ces principes.

1^o Il ne faut admettre une présomption ni d'un côté ni de l'autre, propriétaires ou locataires. Le législateur n'a pas voulu édicter une telle présomption, c'est un principe essentiel à retenir.

2^o Le bénéfice de la prorogation envisagée dans ce paragraphe n'est pas attaché à la personne du locataire, abstraction faite de l'usage professionnel du local qu'il occupe.

Il est entendu que le mot professionnel peut comprendre toutes les professions libérales envisagées au sens le plus

(1) Arrêt Monfort et discours de M. Cruppi qui s'est élevé avec véhémence contre cet arrêt. Sénat, séance du 7 mars 1922.

large : savants, hommes de lettres, artistes, journalistes, professeurs, prêtres et ministres d'un culte, en un mot tous ceux qui font partie de la grande catégorie qui a été désignée sous le nom de « prolétariat intellectuel ».

Tous ceux-ci n'ont-ils pas été, en général, très éprouvés par la vie chère et la crise du logement ?

Au Sénat, M. Cruppi a parlé avec émotion de leur triste situation. Il les a représentés « riches de pensées et pauvres d'argent » ce qui n'est pas exagéré. A ce titre, ils méritent aussi bien que d'autres de bénéficier d'une certaine présomption de détresse, suivant l'expression de M. Viviani.

Il faut, a déclaré M. Edouard Ignace, Président de la commission, accorder la même protection à toutes les professions considérées au sens le plus large du mot et sans distinctions, sous la condition qu'elles s'exercent effectivement dans les lieux loués (1).

Le législateur a abandonné toute idée d'une énumération de professions. L'exercice d'une profession n'est d'ailleurs pas une condition suffisante pour avoir droit à la prorogation de cinq ans.

Une seconde condition est nécessaire : l'exercice effectif de l'art ou de la profession dans les locaux.

Que faut-il entendre par là ?

Nous savons par les travaux préparatoires de la loi que le législateur n'exige pas l'existence d'une sorte de rapport de clientèle venant dans les lieux loués. Naturellement, la clientèle reste un élément très important d'appréciation.

A défaut de cette donnée, une autre pourra aussi bien établir l'exercice effectif de l'art ou de la profession dans le local, le plus souvent ce sera une certaine installation,

(1) Chambre des députés. Deuxième séance du 17 novembre 1921.

une bibliothèque, un cabinet, des instruments de travail, s'il s'agit d'un ouvrier travaillant chez lui.

Un professeur de lycée, de faculté et même un prêtre, un ministre d'un culte, pourront prétendre aux mêmes droits.

Tous ces professionnels ont généralement une bibliothèque, un cabinet de travail, préparent leurs cours, leurs sermons, chez eux ; ils sont obligés de se livrer à des recherches, des études, dans les locaux qu'ils occupent, où ils font par conséquent un travail effectif nécessaire à leur profession. Celle-ci les oblige, peut-être, à recevoir chez eux, beaucoup de personnes.

Le plus souvent, s'ils logent à une certaine proximité de l'établissement d'instruction, de l'église ou du temple où ils exercent, c'est non pas pour une raison de convenance personnelle, mais à cause d'une nécessité professionnelle (1). Dans le local se fait le travail préparatoire qui fait partie intégrante de l'exercice effectif de la profession. Les locaux occupés par certains fonctionnaires, comme les percepteurs, les recenseurs de l'enregistrement et receveurs des contributions indirectes peuvent entrer dans cette catégorie.

Le public et le trésor y ont peut-être intérêt (2).

Toutes ces données peuvent servir à fixer le caractère professionnel du local.

(1) Dans la première séance du 30 mars 1922, le rapporteur de la loi au Sénat a nettement spécifié que le caractère professionnel s'attachait aux presbytères et autres locaux occupés par les ministres des différents cultes. La Cour de cassation s'était déjà prononcée en ce sens.

(2) La remarque est de M. Alexandre Israel, à la Chambre. M. le Garde des Sceaux, répondant à celui-ci, estime que ces fonctionnaires peuvent avoir droit au bénéfice attaché au local professionnel.

Au cours des travaux parlementaires, des professions ont été désignées, à titre d'exemples, comme devant rentrer dans la catégorie des locaux professionnels. Cependant il importe de remarquer que le législateur n'a pas voulu dresser de liste. Le caractère professionnel doit être déterminé suivant les directives qui nous sont données.

3° Il ne faut pas rechercher quel est le bénéfice ou la rémunération que le locataire tire de l'exercice de son art ou de sa profession.

Un dispensaire gratuit, une clinique où un médecin exerce son art, tout en ne tirant aucun profit pécuniaire peut, à titre de local professionnel, bénéficier de la loi.

La Chambre l'avait entendu ainsi, mais son texte était équivoque. Pour éviter toute controverse, le Sénat, sur la demande du rapporteur, décida la suppression des mots « dont ils vivent » qui a disparu du texte.

Si le local a été loué par une autre personne que celle qui vient exercer gratuitement son art ou sa profession, que décider ? A cette question, posée à la Chambre par M. Duval-Arnould, M. Ignace, Président de la Commission a répondu : « peu importe qui a loué le local si celui-ci a été loué à usage professionnel. La prorogation professionnelle sera accordée » (1).

C'est ici, en effet, le contrat qui doit répondre à la question. Il n'y a pas eu de surprise pour le propriétaire.

4° Il y a lieu d'envisager la question de l'indivisibilité du local.

M. Bricout avait, en qualité de Commissaire du Gouvernement, appelé particulièrement l'attention de la Chambre sur cette question, en vue de la résoudre dans un sens favorable aux professionnels.

(1) Chambre des députés. Séance du 22 novembre 1921.

Dans les deux Chambres, il y eut donc accord pour étendre le bénéfice de la prorogation à la jouissance de la maison d'habitation dans laquelle se trouve incorporé le local à usage professionnel. Un commerçant, qui a au rez-de-chaussée une boutique et, à l'entresol ou au premier étage, son logement d'habitation, et jouit des deux locaux en vertu d'un bail unique, a droit à la prorogation de cinq ans.

De même, un médecin qui, dans la même maison, a son cabinet de consultation et son appartement et jouit de ces deux locaux, en vertu du même bail.

Quant au locataire, commerçant, industriel ou autre patron, qui a un logement particulier, et ailleurs un chantier, une maison de commerce, un atelier, des bureaux, etc., il ne peut prétendre à la prorogation de cinq ans pour son logement particulier. En effet, aucun rapport n'existe entre ces derniers et le premier.

Dés cas difficiles à résoudre pourront se présenter.

Le juge appréciera suivant les circonstances de fait, par exemple : un bail comprenant à la fois un mobilier plus ou moins important, des accessoires, dépendances, une maison d'habitation, des prés, des terres, pourra être considéré comme ayant un caractère industriel et commercial, et non comme un bail à ferme, en vertu du principe : *accessorium sequitur principale*. La prorogation de cinq ans pourra profiter à la maison d'habitation, à moins de dispositions contraires dans le contrat.

En résumé, il appartient au juge de rechercher, en cas de contestation, si le local à usage personnel est indivisible soit par la disposition matérielle, une certaine installation, soit en vertu du contrat de bail (1).

(1) C'est l'avis exprimé par le rapporteur au Sénat. Séance du 7 mars 1922.

5° Le local professionnel est essentiellement une question de fait à résoudre par les tribunaux, d'après un ensemble de circonstances, dans un esprit large d'équité.

Nous croyons devoir ajouter qu'il ne suffit pas de se dire « homme de lettres ou publiciste » pour prétendre au bénéfice prévu par l'article ci-dessus ; celui-ci exclut l'amateur.

Enfin, il va de soi qu'un art ou une profession contraire aux lois ou aux bonnes mœurs, ne peut bénéficier d'aucune prorogation.

Pour les locaux à usage professionnel, l'article 3 reproduit la disposition édictée dans le paragraphe 2 de l'article 2, en faveur des cessionnaires et sous-locataires des locaux à usage commercial.

La loi du 31 mars respecte les conventions privées, conformément à l'article 1134 du Code civil. D'autre part, elle annule, comme nous venons de le voir, les décisions judiciaires ayant même acquis l'autorité de la chose jugée quand celles-ci contiennent une erreur d'interprétation. Il semble, à première réflexion, que ceux qui, étant moins qualifiés que le juge pour connaître la loi, ont conclu, dans l'ignorance de leurs droits, des accords avec leur propriétaire, auraient dû bénéficier du même traitement d'exceptionnelle faveur. En d'autres termes, ils devraient pouvoir bénéficier, malgré ces accords, de la plus longue prorogation. Nous connaissons des professeurs, notamment de lycées, qui étaient dans ce cas, et qui espéraient obtenir les mêmes droits que les locataires, plus processifs, moins conciliants, qui avaient perdu leur cause devant une juridiction. Le législateur ne l'a pas permis. L'article 23 de la loi actuelle ne leur est d'aucun secours, parce que l'article 1134 du Code civil reste applicable, en la matière.

Une décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la chose jugée est-elle donc moins respectable qu'une convention privée ? Pour nous, elles le sont au même titre. A vrai dire, il n'est pas bon de porter atteinte à des principes aussi essentiels de nos codes. Quand on rentre dans l'arbitraire, il est difficile de rester juste et la moralité publique finit même par s'en ressentir.

§ 2 DE L'ARTICLE 3

Une jurisprudence constante, et notamment un arrêt de la Cour de Cassation, du 23 mars 1920, admettait que l'Etat, les communes et les autres établissements publics n'ont pas droit à la prorogation prévue par la loi du 9 mars 1918.

Au Sénat, MM. Vayssière et François-Saint-Maur présentèrent un amendement pour faire bénéficier de la prorogation, au même titre que les locaux à usage professionnel, une catégorie plus restreinte et particulièrement intéressante d'établissements publics (1).

D'après cette disposition additionnelle, qui fut adoptée au Sénat, malgré l'opposition du Garde des Sceaux et du rapporteur, à la Chambre, sans débats, les locaux occupés par les établissements d'utilité publique et les œuvres de bienfaisance d'assistance, et de prévoyance sociales peuvent prétendre à la prorogation de cinq ans.

L'auteur de l'amendement, comme il l'a dit lui-même, a eu surtout en vue les œuvres de bienfaisance, d'assistance et de prévoyance sociales. Il s'est même déclaré tout dis-

(1) Cette disposition fut aussi soutenue par M. Dominique Delahaye. Sénat, deuxième séance du 10 mars 1922.

posé, d'accord avec les autres auteurs de l'amendement, à retirer de son texte les mots « établissements d'utilité publique » si l'adoption était à ce prix.

Les asiles, pouponnières, gouttes de lait, patronages, et, en un mot, toutes les œuvres, qui à un titre quelconque peuvent se prévaloir de services rendus à la bienfaisance, à l'assistance ou à la prévoyance sociale, ont donc droit, sans contestation, à la prorogation de cinq ans, aussi bien que les établissements d'utilité publique.

Le législateur pouvait-il moins faire en faveur d'œuvres si utiles à la société qu'il n'avait fait au profit d'intérêts particuliers ?

ARTICLE 4

ART. 4. — Les prorogations prévues à l'article 56 de la loi du 9 mars 1918 cesseront d'être opposables à partir du 31 décembre 1922 aux bailleurs mutilés ou réformés de guerre, aux veuves de guerre, aux ascendants ayant recueilli la veuve ou les enfants de militaires ou de marins morts pour la France, aux bénéficiaires des lois du 31 mars 1919 et du 24 juin 1919, aux sinistrés dont l'habitation a été détruite ou rendue inhabitable par fait ou accident de guerre, à moins cependant que le locataire ne rentre dans une des catégories ci-dessus visées. Les bailleurs sus-désignés, à peine de forclusion, devront faire connaître, dans le délai de deux mois, à partir de la promulgation de la présente loi, leur volonté de reprendre les locaux loués pour leur habitation personnelle. La notification aura lieu par acte extrajudiciaire, conformément à l'article 58 de la loi du 9 mars 1918.

CATÉGORIES PRIVILÉGIÉES, DONT CEUX QUI EN FONT PARTIE
PEUVENT REVENDIQUER LE DROIT DE REPRENDRE LES
LOCAUX LOUÉS POUR LEUR HABITATION PERSONNELLE.
CONDITIONS EXIGÉES.

Quels sont les bailleurs qui peuvent bénéficier de la disposition de l'article 4 ?

La loi donne une liste limite. Les quatre catégories suivantes peuvent prétendre au bénéfice de cet article.

1° *Les mutilés et réformés de guerre.* Ceux-là seulement peuvent prétendre à ce titre, conformément à la loi du 31 mars 1919 sur les pensions, qui ont été reconnus atteints d'une incapacité professionnelle d'au moins 10 0/0.

2° *Les veuves de guerre.* Il résulte des travaux préparatoires à la loi du 4 mai 1920, qu'il faut comprendre sous ce titre les veuves de militaires et les veuves de tous ceux tués par le fait de la guerre.

3° *Les ascendants ayant recueilli la veuve ou les enfants de militaires ou de marins morts pour la France.*

Le premier texte qui fut présenté au Sénat portait » aux ascendants de militaires ou de marins morts pour la France, ayant recueilli etc... ».

Cette rédaction laissait supposer que les ascendants seuls du mari auraient pu bénéficier de la disposition. Les ascendants de la femme, dans le même cas, n'auraient pu obtenir ce droit. Cela eût été injuste.

M. Brager de la Ville-Moysan, au Sénat, fit apporter la rectification nécessaire.

4° *Les bénéficiaires des lois du 31 mars 1919 et du 24 juin 1919.* Dans la première sont compris les ascendants des militaires et des marins qui remplissent les conditions prévues au titre 3 de cette loi, s'il y a eu décès ou disparition de ceux-ci.

Dans la seconde sont comprises les victimes civiles de la guerre reconnues atteintes d'une incapacité professionnelle d'au moins 10 0/0 conformément à l'article 3 de cette loi.

5° *Les sinistrés dont l'habitation a été détruite ou rendue inhabitable par fait ou accident de guerre.*

Le bailleur qui rentre dans une des cinq catégories ci-dessus a droit de revendiquer le bénéfice de l'article 4, à une condition cependant que le locataire ne rentre pas lui-même dans une des catégories privilégiées.

Il y a lieu de retenir que le droit conféré au bailleur se trouvant dans les conditions que nous venons d'indiquer est strictement personnel. Il ne peut être exercé, à

la différence de celui concédé par les lois des 1^{er} mars et 16 juillet 1921, ni par les ascendants ni par les descendants du bailleur.

L'article 4 est applicable au sous-locataire comme au locataire et, par conséquent, à des tiers.

Une loi d'exception leur avait octroyé un bénéfice, une nouvelle loi d'exception le reprend. Ils auraient tort de protester au nom de la légalité, quand il s'agit de réintégrer dans ses droits un propriétaire particulièrement digne d'intérêt, puisqu'il est une victime de la guerre.

Les auteurs de l'amendement (1) qui est devenu l'article 4^e avaient octroyé un délai de quatre mois pendant lesquels le locataire avait le droit de rester dans le local d'habitation. Ce délai, estimé insuffisant, fut porté jusqu'à la date du 1^{er} janvier 1923.

D'ici là, le locataire aura peut-être la possibilité ou la chance de trouver un autre local.

La loi accorde au bailleur qui veut bénéficier de la disposition un délai de deux mois, allant jusqu'au 1^{er} juin, pour notifier sa volonté de reprendre le local loué, pour son habitation personnelle.

Il y a obligation de faire la notification par acte extrajudiciaire, c'est-à-dire par exploit d'huissier.

(1) MM. Alphonse Chautemps, Besnard et Foucher, sénateurs.

ARTICLE 5

ART. 5. — Les bailleurs dont le droit à indemnité de 50 0/0 pour pertes de loyers a été consacré par l'article 29 de la loi du 9 mars 1918 et qui ont été déclarés forclos, à raison de retard dans la production de leur demande d'indemnité, sont admis à présenter une nouvelle demande dans un délai d'un an à dater de la promulgation de la présente loi.

INDEMNITÉS AUX PROPRIÉTAIRES. — CONDITIONS ET DÉLAIS POUR L'OBTENIR. — FORMALITÉS A REMPLIR

L'Etat ayant soumis les propriétaires à une véritable expropriation temporaire, avait le devoir d'envisager le versement d'une juste indemnité.

La loi de 1918, dans son article 29, a donc décidé que seraient seuls indemnisés « les propriétaires non assujettis à l'impôt général sur le revenu, en raison de la modicité de leur revenu total annuel, ou qui, s'ils y étaient astreints, n'avaient qu'un revenu net total annuel ne dépassant pas, déduction de tous abattements et déductions prévues par les lois, aussi bien fiscales que sur les loyers : 5000 francs dans les communes de moins de 100.000 habitants ;

8.000 francs dans les communes de 100.000 et au-dessus et dans celles visées au paragraphe 7 de l'article 15 ;

10.000 francs à Paris, dans le département de la Seine,

et dans les communes de la banlieue, visées au paragraphe 5 de l'article 15 ».

L'indemnité est fixée à 50 0/0 du montant des loyers impayés.

L'insuffisance de cette indemnité est manifeste ; car,

1^o Les petits propriétaires seuls y ont droit. Les autres sont lésés ; tant pis pour eux ; ils sont sacrifiés !

2^o L'indemnité n'est pas en rapport avec le préjudice puisqu'elle est fixée à 50 0/0 du montant des pertes de loyer. Avec raison, M. Boivin-Champeaux, président de la Commission a dit au Sénat : « En bonne justice, ce n'est pas de la moitié des loyers que les propriétaires auraient dû être remboursés, c'est de la totalité » (1).

Les paiements des indemnités a lieu en dix termes annuels.

La loi de 1918 a, dans son article 30, imparti aux propriétaires un délai d'un an à partir de la cessation des hostilités pour déposer leur demande d'indemnité.

On ne tarda pas à s'apercevoir que ce délai allant jusqu'au 23 octobre 1920 était tout à fait insuffisant.

Les commissions arbitrales se trouvant trop chargées, les propriétaires furent obligés d'attendre longtemps avant de voir régler leurs situations avec leurs locataires.

D'où cette conséquence inévitable : il leur fut impossible de déposer leur demande d'indemnité dans le délai voulu. En effet, avant de s'adresser à l'Etat, il leur fallait obtenir une décision de la Commission arbitrale.

La loi du 10 août 1920 a reculé le délai jusqu'au 1^{er} janvier 1921 ; à une condition, dit le texte, » pourvu que les instances soient introduites avant cette date ».

(1) Sénat. Séance du 7 mars 1922.

Or, qu'est-il arrivé ? Beaucoup de propriétaires, soit par suite de l'encombrement du rôle, soit par suite d'oubli regrettable, ou de négligence du greffier, n'ont été convoqués qu'après le 1^{er} janvier 1921. L'Administration des Domaines a déclaré forcloses les demandes faites en de telles conditions.

C'est en effet, la convocation des parties par le greffier qui constitue l'acte introductif d'instance.

Il y a bien eu une troisième loi, celle du 30 décembre 1920, qui a autorisé les propriétaires à présenter leurs demandes d'indemnité de 50 0/0 aux directeurs de l'entegistrement jusqu'au 31 mars 1921.

Mais peut-on reprocher aux propriétaires de n'avoir pas connu cette loi, quand, au Sénat, M. Boivin-Champeaux a déclaré : « elle nous est aujourd'hui révélée pour la première fois » (1), et, ajoutait l'honorable Sénateur : « M. Milan, un des membres les plus assidus et les plus laborieux de la Commission des Finances, ne l'a jamais connue ».

Celui-ci avait déposé un amendement, tendant à imposer aux bailleurs la justification qu'ils ont fait avant le 1^{er} janvier 1921, toutes diligences auprès du secrétaire de la Commission arbitrale compétente pour convoquer le défendeur.

M. Barthou, Garde des Sceaux, proposa la date du 1^{er} avril 1921, conformément à la loi du 30 décembre 1920.

Le Président de la Commission, au Sénat, fit remarquer que la preuve exigée des propriétaires serait dans nombre de cas devenue impossible. Ceux-ci ont pu se présenter au greffe et demander verbalement leur inscription. Les renseignements ont peut-être été pris sur une feuille vo-

(1) Sénat. Séance du 7 mars 1922.

lante, qui a été égarée. A défaut de récépissé, le bailleur est tout à fait démuné de preuve.

D'après le Président de la Commission, M. Boivin-Champeaux, un tiers environ des propriétaires bénéficiaires de la loi de 1918 auraient été déclarés forclos : « Cela représente environ 112.000 propriétaires ayant droit à 152 millions » (1).

M. le Commissaire du Gouvernement a confirmé ce chiffre de 152 millions (2). On comprend que la commission des Finances du Sénat et le Gouvernement aient fait des efforts pour défendre les intérêts du Trésor.

Le Sénat, qui est pourtant si soucieux de ces intérêts, a estimé qu'il était nécessaire de faire, en faveur de petits propriétaires lésés, un sacrifice financier à l'idée de justice.

Le délai imparti aux propriétaires qui ont été déclarés forclos, à raison de retard dans la production de leur demande d'indemnité, est d'une année.

Ceux-ci sont donc admis à présenter à nouveau une demande jusqu'au 1^{er} avril 1923.

Nous insistons sur la condition requise ; existence d'une précédente demande, déclarée forclos.

Nous donnons ci-après une nomenclature des pièces à fournir pour le cas où le précédent dossier des intéressés serait incomplet ou égaré. Cette nomenclature a été établie par les soins de l'administration.

(1) Sénat. Séance du 7 mars 1922. *Officiel*, page 243.

(2) L'Administration est en possession de 347.772 demandes d'indemnités et le paiement de celles-ci sera d'environ 500 millions auxquels il faudrait ajouter 152 millions.

Nomenclature des pièces à fournir à l'appui d'une demande d'indemnité.

Demande signée sur papier non timbré, adressée à M. le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines du Département, renfermant les indications suivantes :

- 1^o Les noms et prénoms du pétitionnaire ;
- 2^o Sa profession ;
- 3^o Sa résidence et, en cas de pluralité de résidence, sa *résidence principale* ;
- 4^o L'objet de la réclamation ;
- 5^o Le montant de l'indemnité sollicitée ;
- 6^o L'exposé sommaire des motifs qui sont de nature à justifier la demande et notamment la date de la précédente demande, qui fut déclarée forclosée.

La demande indique, en outre, lorsqu'elle émane d'une femme, si la pétitionnaire est célibataire, mariée, veuve, séparée de corps ou de biens, ou divorcée.

OBSERVATION. — Pour faciliter l'examen de l'affaire, indiquer pour chaque locataire, et par chaque terme, le montant des loyers dus, des loyers payés, des loyers dont il est fait abandon et remise.

Joindre en communication si possible, *les titres de propriété* relatifs à l'immeuble faisant l'objet de la demande d'indemnité (expédition des actes notariés, originaux des actes sous seings privés), constatant vente, échange ou partage; indiquer la date des déclarations de succession.

Si ces titres ne peuvent être communiqués, en indiquer la date et le nom du notaire qui les a reçus (pour les actes sous seings privés, indiquer la date de l'enregistrement et le bureau où a eu lieu la formalité).

Pièces à joindre obligatoirement à chaque demande.

1^o *Copie des déclarations de locations verbales* (à demander au bureau de l'enregistrement du canton où est situé l'immeuble), ou original des baux s. s. P. ; ou expédition sur papier non timbré, si ces baux sont notariés.

2^o Avertissements adressés au propriétaire concernant l'impôt général sur le revenu, ou *extraits du rôle ou certificats de non imposition* pour les années 1916-1917-1918-1919-1920 au 24 avril 1920.

(A demander à la perception du domicile du propriétaire).

3^o Expédition des décisions de la Commission arbitrale ou du *procès-verbal de conciliation*, ou de la décision du Président statuant comme arbitre, ou s'il y a eu accord amiable entre le propriétaire et le locataire, une déclaration indiquant, pour chaque terme, le montant des loyers qui étaient dus, le montant des loyers dont il est fait remise. Cette déclaration doit porter la mention « Certifié sincère et véritable sous les peines de droit », et être signée par le propriétaire et le locataire.

Elle est appuyée de toutes quittances ou autres pièces susceptibles de la justifier, par exemple : la correspondance échangée entre les parties, les registres du propriétaire (Ces documents seront restitués après examen).

A défaut de production des documents énoncés au paragraphe 3 ci-dessus, il ne peut être accordé d'indemnité que pour les locataires exonérés de plein droit en vertu de l'article 15 de la loi et pour ceux rentrant dans la catégorie des petits locataires (article 16).

Il faut alors fournir. Pour les mobilisés, allocataires et assistés :

Certificat de présence au corps (la demande à adresser

au Chef de Corps doit être visée par le Directeur de l'Enregistrement et des Domaines), ou attestation établie par le Maire sur présentation du livret militaire, ou encore, certificat d'allocation ou de secours avec indication de la date à laquelle les allocations ou secours ont été accordés et, le cas échéant, ont pris fin.

Ces documents peuvent être remplacés, lorsqu'il y a accord, par une déclaration *signée par le propriétaire et par le locataire*, et portant la mention : « Certifié sincère et véritable sous les peines de droit », et indiquant par terme, le montant des loyers qui étaient dus et le montant des loyers dont il est fait remise (Voir paragraphe 3 ci-dessus).

ARTICLE 6

ART. 6. — Les ministères et administrations publiques dépendant de l'État, autres que les services des finances, des postes et des télégraphes, des pensions et des régions libérées, devront avoir abandonné, avant le 1^{er} juillet 1922, les locaux privés à usage d'habitation qu'ils ont occupés postérieurement au 1^{er} août 1914.

Déjà la loi du 1^{er} mars 1921 avait décidé de mettre fin à tous les baux contractés par les administrations, qui ont installé leurs services dans un assez grand nombre d'immeubles, la plupart situés dans les beaux quartiers de Paris.

Les locaux envisagés devaient être évacués avant le 1^{er} juillet 1921. La loi du 31 mars accorde dans son article 6 un nouveau sursis allant jusqu'au 1^{er} juillet 1922 aux Ministères des Affaires Etrangères, du Commerce, de l'Hygiène, de l'Instruction publique, de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Marine marchande, pour les vingt immeubles qu'ils occupent encore (1).

Le Parlement a paru tenir à ce que l'évacuation soit réalisée à la date du 1^{er} juillet prochain.

Il y a en effet, nécessité de rendre à la population ces locaux, plus utiles à usage d'habitation, en ce moment de crise de logements.

(1) Rapport de M. Morand au Sénat.

*Cas relatif à une promesse de vente ou option
insérée dans un bail prorogé*

M. Chalamet, sénateur, fut l'auteur d'une disposition relative au contrat de bail contenant accessoirement une promesse de vente.

Il arrive assez souvent qu'un locataire se fait, en louant, consentir une promesse de vente ou option par son bailleur. Dans l'espèce visée par M. Chalamet, il n'y a pas seulement une simple pollicitation ; le locataire a pris acte de celle-ci, c'est-à-dire de la promesse, tout en se réservant d'indiquer son option dans un certain délai, ordinairement un peu avant la fin du bail, à une date fixée dans le contrat. On sait qu'il y a accord des volontés « c'est-à-dire promesse de vente obligeant le pollicitant à vendre son bien, si le créancier envers lequel il s'est obligé, par exemple le locataire, manifeste l'intention de l'acheter » (1).

La question est de savoir si la prorogation de la jouissance entraîne la prorogation de l'option ?

L'article 56 de la loi du 9 mars 1918 porte que la prorogation aura lieu aux conditions fixées au bail.

Qu'entendre par là ? La promesse de vente fait-elle partie des conditions visées par l'article 56, dans un bail ?

Si oui, on peut craindre que des locataires bénéficiaires de la prorogation de jouissance ne viennent réclamer la prorogation de l'option comme une conséquence, un droit. Or, il ne semble pas que le législateur de 1918 ait envisagé une telle conséquence pour la simple raison qu'il s'est sim-

(1) *Cours élémentaire de droit civil français*, par AMBROISE COLIN, conseiller à la Cour de cassation et H. CAPITANT, professeur de droit civil à la Faculté de Droit de Paris. Tome deuxième.

plement proposé un but de protection à l'égard des locataires, en les maintenant comme tels dans leur situation. Les conditions ordinaires du contrat de location ont donc fait l'objet de ses préoccupations à l'exclusion de toute autre stipulation étrangère à ce contrat. Pourquoi aurait-il aggravé, sans cause, la situation du propriétaire, dans une loi d'exception ?

Le Sénat, en vue de couper court à toute discussion, avait donc admis que la prorogation de jouissance n'entraîne pas prorogation de l'option. La clause d'option insérée dans un bail qui est prorogé doit rester soumise au droit commun.

La Chambre repoussa cette disposition ; mais, il est vrai, sans prendre parti sur le fond.

Il n'est pas sans intérêt d'ajouter que le Président de la Commission, au Sénat, avait déclaré expressément qu'il ne lui paraissait pas nécessaire de voter la proposition de M. Chalamet, attendu que son interprétation dans la question soulevée, lui paraissait indiscutablement bien établie.

Il y a des décisions de jurisprudence sur cette question.

La jurisprudence admet que si la promesse de vente est liée par les termes du contrat au sort du bail, de telle sorte que cette promesse doive être considérée comme faisant partie intégrante de la convention, le délai de réalisation est reporté à l'expiration du bail prorogé. — Dans le cas contraire on ne peut faire bénéficier l'option que de la suspension des délais résultant du décret du 10 août 1914 ou de la loi du 4 juillet 1915 (Tribunal de Nice, 1^e Ch., 27 févr. 1922 et Arrêt de la Cour d'Appel de Paris, 6^e Ch., 30 mars 1922).

TITRE II

ARTICLE 7

ART. 7. — Tous locataires pouvant invoquer le bénéfice du titre II de la présente loi seront maintenus de plein droit, jusqu'au terme d'usage qui précédera le 1^{er} janvier 1923, en possession des locaux par eux occupés, aux conditions de la loi du 6 janvier 1922.

En outre, à titre exceptionnel, à raison de la pénurie des logements et en l'absence de conventions contraires intervenues postérieurement au 23 octobre 1919, dans le département de la Seine et dans un rayon de 50 kilomètres des fortifications de Paris, dans les communes d'une population totale d'au moins 10.000 habitants, et dans les agglomérations distantes de 5 kilomètres de ces communes, dans celles où le recensement de 1921 accuse soit un accroissement de la population municipale, soit un accroissement du nombre des foyers, et dans les régions libérées, quelle que soit l'importance de la population, il pourra être accordé une prorogation de jouissance à tous les locataires, cessionnaires et sous-locataires dont les baux et locations sont venus ou viendront à expiration avant le 1^{er} janvier 1925. Cette prorogation pourra être accordée dans toute la France aux réfugiés des départements dévastés qui justifieront que les immeubles de leur commune d'origine sont encore détruits ou, s'ils sont propriétaires, que leur immeuble d'habitation n'est pas encore reconstruit.

En aucun cas, les prorogations accordées aux locataires, cessionnaires, sous-locataires, ne pourront être opposées aux cautions dont les obligations prendront fin aux dates fixées primitivement par la convention.

§ 1.

PROROGATION DE PLEIN DROIT. — SA DURÉE. — CONDITIONS A REMPLIR. — CARACTÈRE DE CETTE PROROGATION. — CAS PARTICULIERS.

L'article 7 prévoit deux nouvelles sortes de prorogations.

1^o L'une de plein droit ; 2^o L'autre facultative.

Tous les locataires, dit le premier paragraphe de l'article 7, pouvant invoquer le bénéfice du titre 2, sont maintenus, de plein droit, dans les lieux qu'ils occupent jusqu'au terme d'usage qui précèdera la 1^{er} janvier 1923, c'est-à-dire, à Paris, jusqu'au terme d'octobre prochain ; dans les communes où le terme d'usage est la Saint-Martin, jusqu'au 11 novembre ; dans les communes où le terme est la Toussaint jusqu'au 1^{er} novembre ; dans les communes où le terme est la Saint-Michel jusqu'au 29 septembre 1922, -etc...

Pour bénéficier de cette prorogation de plein droit qui s'étend en principe, à tous les locataires, quelle que soit l'origine de leur jouissance et quelle que soit la loi qui les régit actuellement, ceux-ci doivent remplir deux conditions principales :

Première condition. — Etre en état de se prévaloir du bénéfice du titre 2.

a) Pour cela le locataire doit se trouver dans une commune qui rentre dans le champ d'application limité dans l'article 7 ; le caractère de la prorogation de plein droit implique une telle interprétation.

b) Il ne devra pas être dans un des quatre cas d'exclusion prévus par l'article 9 ;

c) Il doit remplir les conditions requises par les premier et deuxième paragraphes de l'article 10, qui reproduisent, d'ailleurs, les deux premières conditions de l'article premier de la loi du 6 janvier 1922.

Deuxième condition. — Remplir les conditions de la loi du 6 janvier.

a) Le locataire ne devra pas avoir contre lui une décision judiciaire devenue définitive ou une convention portant

renonciation expresse au bénéfice des prorogations, par application du premier paragraphe de l'article 1^{er} de cette loi. Nous nous expliquerons plus loin sur ces conditions (1).

b) Il devra prendre l'engagement de payer, pendant toute la durée de la prorogation, en sus du loyer actuel, une majoration prévue dans le même article. Il convient de faire remarquer qu'ici ce n'est pas forcément la troisième condition de l'article 10 de la loi du 31 mars qui s'appliquera. Nous devons rappeler que la loi du 6 janvier a laissé un pouvoir beaucoup plus large au juge pour fixer la majoration, à défaut d'accord amiable.

c) Enfin, le locataire ne pourra pas bénéficier de la prorogation de plein droit, si le propriétaire lui oppose l'exception, prévue en sa faveur par l'article 3 de la même loi, en justifiant qu'il est dans la nécessité d'occuper réellement le local à titre d'habitation, par lui-même, ou par ses ascendants ou descendants ou par les ascendants ou descendant de son conjoint.

Ici, une question se pose. Est-ce bien cet article 3 ou l'article 13 de la loi du 31 mars, qui s'applique ? Dans le premier cas, le propriétaire doit justifier d'une nécessité d'occuper réellement le local, à titre d'habitation ; dans le second cas, il doit simplement justifier d'un motif légitime. Par contre, dans le premier cas, son droit reste entier à l'encontre de tout locataire ; dans le deuxième, son exception peut être paralysée s'il se trouve en face d'un locataire appartenant à une catégorie privilégiée comme nous le verrons plus loin, dans le commentaire de l'article 13.

Nous estimons que c'est l'article 3 de la loi provisoire qui s'applique et non l'article 13 de la loi définitive.

(1) Sur la question de renonciation ou de conventions entre les parties. Voir l'interprétation de l'article 23.

En effet, à la Chambre, où la disposition relative à la prorogation de plein droit fut très longuement discutée, jamais il n'a été question de lui appliquer l'article 13, qui par les termes de son texte semble bien ne viser que la prorogation du paragraphe 2 de l'article 7.

Dans la séance du 24 mars 1922, le rapporteur de la loi, M. Guibal (1), énumère les articles 7, 8 et 9 comme indiquant les conditions à remplir pour invoquer le bénéfice du titre 2. Le Garde des Sceaux et le rapporteur ont confirmé, d'autre part, dans la même séance, sur une question posée par M. Alexandre Israel, que les locataires non exclus du droit à la prorogation par les articles 9 et 10 ou par la loi du 6 janvier pouvaient prétendre au bénéfice de la prorogation de droit (2).

Nulle part, il n'a donc été question d'appliquer l'article 13 au cas qui nous occupe.

La prorogation de plein droit doit-elle être demandée ?

M. Pierre Weber, secrétaire de la commission de la législation civile et criminelle de la Chambre des Députés, a écrit : (3) « Pour bénéficier de cette prorogation, les locataires n'ont aucune formalité à remplir ». Ce n'est pas tout à fait exact. D'abord, il n'est pas certain que les locataires soient dans les conditions exigées pour y avoir droit. Qui le dira en cas de contestation si ce n'est le juge ? C'est du reste l'opinion autorisée du Président de la Commission au Sénat, M. Boivin Champeaux. Il faudra toujours demander la prorogation, a-t-il déclaré (4). Nous ajoutons, en cas de contestation.

(1) *J. O.* Séance du 24 mars 1922 ; *Ch. des dép.*, p. 1070.

(2) *J. O.* Séance du 24 mars 1922, p. 1073.

(3) La législation définitive des baux à loyer, chez Marcel Giard, libraire-éditeur, rue Soufflot.

(4) Sénat. Séance du 9 mars 1922.

Au surplus, les explications qui vont suivre ne permettent aucun doute à cet égard.

DANS QUELLE INTENTION LE LÉGISLATEUR A-T-IL ÉDICTÉ
LA PROROGATION DE PLEIN DROIT ?

C'est le lieu de rappeler que la loi actuelle fut votée par les Chambres le 30 mars et promulguée le 31.

Or, à la date du 1^{er} avril dernier, toutes les prorogations accordées, en vertu de la loi du 6 janvier 1922, avaient pris fin. En outre au terme d'avril, pour Paris et sa banlieue, nombre de prorogations accordées, conformément aux lois précédentes, étaient expirées.

Ne convenait-il pas de donner du temps, d'accorder un nouveau délai, pour permettre aux locataires menacés d'expulsion de réclamer le bénéfice des nouvelles prorogations ? Alors, la prorogation de plein droit fut envisagée comme une mesure d'ordre public, de paix sociale. Il fallait, avant tout, éviter de jeter dans la rue des milliers de locataires.

Le principe, énoncé en tête du 1^{er} paragraphe de la loi du 6 janvier 1921, prescrivant l'obligation de surseoir jusqu'au 1^{er} avril 1922 à l'expulsion des locataires de bonne foi, devait trouver sa place ici, au commencement du titre 2, qui établit les prorogations nouvelles. Il est donc évident que la prorogation de plein droit de la loi du 31 mars 1922, comme celle prévue par la loi du 6 janvier, a le caractère d'un sursis.

Suivant l'expression du Président de la Commission du Sénat, M. Boivin-Champeaux, le 1^{er} paragraphe de l'article 7 ne fait que proroger la loi du 6 janvier.

Il est donc nécessaire d'en demander le bénéfice au cas de contestation. Le principe du sursis étant admis pour per-

mettre aux intéressés de réclamer une nouvelle prorogation, il a fallu déterminer sa durée.

Le Sénat avait d'abord trouvé suffisant le délai uniforme de trois mois, la prorogation de plein droit devant prendre fin à la date fixe du 1^{er} juillet 1922.

Un plus long délai, celui du 1^{er} paragraphe de l'article 7, fut définitivement admis, sur la proposition de M. Maurice Marchais, qui a fait très judicieusement observer que jusqu'au 1^{er} janvier 1923, les dates de termes d'usage s'échelonnent suffisamment pour ne pas étendre sur une autre année la durée de la prorogation de plein droit (1). Une rédaction comme celle qui avait été proposée par M. Cautru « le terme le plus rapproché du 1^{er} octobre » manquait de précision. D'abord, quel terme considérer ; celui antérieur ou celui postérieur à cette date ? Et puis, il était à craindre que la date de ce terme ne soit trop éloignée. A considérer les termes d'usage dans certaines régions, l'application du texte de M. Cautru pouvait entraîner une prorogation insignifiante ou une prorogation trop longue.

L'application de ce paragraphe peut donner lieu à quelques difficultés. S'il y a eu jugement de validation de congé, non suivi de la signification de la décision judiciaire, ce jugement ne sera pas opposable au locataire qui voudra bénéficier de la prorogation de droit.

Si, par contre, la décision judiciaire validant un congé avec expulsion, est devenue définitive, c'est-à-dire si le locataire n'a plus aucune voie de recours, il est sans qualité pour prétendre à la prorogation de plein droit (2).

(1) Voir *J. O.* Ch. des dép., 1^{re} séance du 24 mars 1922.

(2) Si la décision, devenue définitive, a été rendue en vertu d'une loi provisoire, il a été soutenu à la Chambre que le caractère définitif s'efface par suite de l'existence de la loi définitive, qui remet tout en

Cependant, s'il s'agit d'un locataire aux abois, c'est-à-dire menacé d'être jeté dans la rue, à raison de la pénurie des logements, le juge pourra, sous sa responsabilité, avec une connaissance exacte de la situation des parties, s'inspirer du principe général posé dans l'article 1244 du Code civil.

Le délai accordé sera peut-être assez long s'il s'étend, pour être utile, jusqu'au terme qui suivra la décision judiciaire.

Un long délai est extra-légal ; mais, si le juge l'a rendu à titre exceptionnel et avec prudence, dans le seul intérêt de l'ordre et de la paix sociale, nous ne croyons pas qu'il puisse encourir le reproche d'avoir mêlé un peu de compassion qu'il lui est permis d'ailleurs d'avoir, avec la justice.

En effet, des cas particulièrement dignes d'intérêt peuvent se présenter. Nous connaissons nombre de petits locataires qui, poursuivis par leur propriétaire, ont accepté un congé en termes exprès, ou bien, à l'audience ont acquiescé au jugement de validation, dès lors que le délai, demandé par eux, pour quitter les lieux, leur était accordé. Ils ont agi ainsi en toute bonne foi avec l'espoir, qui ne s'est pas réalisé, qu'ils trouveraient un autre local moins coûteux.

Cas de petits commerçants, petits industriels, et artisans pour lesquels le local d'habitation se confond avec le lieu de travail.

M. Bovier-Lapierre appela l'attention de la Chambre sur les petits commerçants, les petits industriels et artisans pour lesquels le local d'habitation se confond avec le lieu

question, qui a le caractère interprétatif des précédentes lois provisoires ; celles-ci n'étant que des lois d'attente.

de travail. Son but était d'étendre pour eux la prorogation de droit du 1^{er} paragraphe jusqu'au 1^{er} janvier 1925. Il fit valoir que s'il est déjà très difficile de trouver un local d'habitation, il est beaucoup plus difficile de trouver un local qui comprenne en même temps, une boutique et un petit atelier.

Cependant de sérieuses raisons ont fait rejeter l'amendement de M. Bovier-Lapierre.

Quel critérium (1) aurait permis de définir le petit commerçant, le petit industriel ?

La Chambre cherchait un accord avec le Sénat pour aboutir au vote de la loi avant le 1^{er} avril ; or l'amendement fut présenté le 25 mars ; le temps pressait.

M. Barthou, Garde des Sceaux, appuya de sa haute autorité les déclarations du rapporteur, M. Guibal qui donna l'assurance à la Chambre que le juge se conformerait à l'esprit de la loi, qui exige qu'il soit tenu le plus grand compte de la situation digne d'intérêt des petits commerçants, des petits industriels et artisans, dont le commerce et l'industrie n'est qu'un accessoire inséparable du local d'habitation.

Il leur appartient de faire valoir cette situation, en vue d'obtenir le délai le plus long imparti dans le 2^e paragraphe de l'article 7. L'amendement de M. Bovier-Lapierre n'ayant pas été adopté c'est, en effet, ce paragraphe qui s'applique et non pas seulement le premier, relatif à la prorogation de droit.

(1) M. Bovier-Lapierre avait admis que le loyer ne devait pas dépasser 2.000 francs pour Paris et 1.500 francs pour les autres localités.

§ 2.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES. — SORT DES CONVENTIONS ENTRE LES PARTIES. — CARACTÈRE FACULTATIF DES PROROGATIONS. — LE BÉNÉFICE DES DEUX PROROGATIONS, OBLIGATOIRES ET FACULTATIVES, EN EST LIMITÉ AUX COMMUNES VISÉES DANS CE PARAGRAPHE, A TOUTES CELLES DES RÉGIONS LIBÉRÉES ET SANS DISTINCTION DE COMMUNES DANS CERTAINES CONDITIONS, AUX RÉFUGIÉS DES DÉPARTEMENTS DÉVASTÉS.

D'abord examinons les deux questions suivantes :

1^o *Que faut-il entendre par ces mots : « à titre exceptionnel » placés en tête de ce paragraphe ?*

Le Président de la Commission, M. Ignace, et le rapporteur, M. Guibal, ont expliqué à la Chambre (1) que ces mots n'avaient d'autre signification que d'affirmer qu'il s'agit d'une exception au droit commun, laquelle est justifiée, à raison de la pénurie des logements.

Le législateur ne pouvait trouver une meilleure formule qui montre bien à quelles nécessités il avait dû céder pour accorder de nouvelles prorogations.

La grande majorité, dans les deux Chambres, estimait qu'il était impossible de revenir au droit commun sans transition ; d'où nécessité de nouvelles prorogations.

2^o *Que deviennent les conventions entre les parties ?*

Le législateur dans plusieurs endroits de la loi affirme sa volonté de respecter les conventions des parties, notamment dans l'art. 1^{er} et dans l'art. 7. Celles-ci ont pu valablement fixer dans une convention, toutes conditions qu'il

(1) C'est M. Dormoy, député, qui demanda une précision sur ce point.

leur a plu, même pour le prix ou les charges. Désormais, la loi du contrat les lie. Mais, ce que la loi tient à respecter ce sont les conventions librement consenties ; c'est elles seulement que la loi a en vue, et non ces sortes d'engagements d'adhésion, le plus souvent avec clauses imprimées, portant au bas la signature du locataire. Celui-ci a consenti, par exemple, à donner sa signature sous une formule de congé que lui présentait le propriétaire avec promesse d'un délai, ou en cas de refus, poursuite immédiate. De semblables engagements n'ont aucun caractère sérieux ; le moins qu'on puisse en dire, c'est qu'ils sont suspects. L'article 23 permet de ne pas en tenir compte. Le juge appréciera. En tout cas, 1^o les conventions contraires à la loi, antérieures au 23 octobre 1919 seront sans valeur. Pourquoi ? parce que jusqu'à cette date, nous sommes dans la période d'imprévision.

2^o Les conventions contraires à la loi, postérieures au 23 octobre 1919, seront déclarées valables. Pourquoi ? parce que, la période d'imprévision ayant pris fin à cette date, les conventions sont censées faites en connaissance de cause.

Une fois le principe des prorogations admis, trois importantes questions se posaient :

1^o Les prorogations devaient-elles avoir le caractère obligatoire ou facultatif ?

2^o Devaient-elles avoir la même durée pour tous les bénéficiaires ou devait-on les échelonner, c'est-à-dire prévoir des paliers ?

3^o Quel pouvoir donner au juge ?

La première question est envisagée dans la 2^e paragraphe de l'article 7 ; les deux autres font l'objet de l'article 8.

Nous avons donc à envisager, dans ce paragraphe, la

première question relative au caractère obligatoire ou facultatif des prorogations nouvelles.

C'est le caractère facultatif qui a fini par prévaloir. La Chambre avait d'abord inscrit dans son texte « il sera accordé » ; c'était donner aux prorogations le caractère obligatoire.

L'accord s'est fait sur le texte du Sénat : « il pourra être accordé », dit la loi.

Les partisans du caractère obligatoire faisaient valoir deux argument principaux.

Le premier était tiré d'une raison de nécessité sociale, le souci de la paix publique menacée, si des milliers de locataires anxieux n'obtenaient pas les prorogations qu'ils espéraient.

Le second s'appuyait sur la crise des loyers, la pénurie manifeste des locaux.

Les partisans du caractère facultatif ont fait remarquer qu'il y avait illogisme à dire qu'un avantage, qui, en principe doit être exceptionnel, ne peut pas être refusé. Puisque les circonstances ne permettaient pas de revenir sans étape au droit commun, le mieux n'était-il pas de s'inspirer du principe de l'article 1244 du Code civil, et, par conséquent, de permettre au juge d'accorder ou de refuser la prorogation ? Sans doute l'article 1244 ne prévoit que de courts délais. On aurait pu étendre le pouvoir du juge quant à la durée, à cause des circonstances exceptionnelles, en un mot rendre applicable aux loyers cet article en élargissant sa portée. Déjà, la loi du 23 octobre 1919 dans son article 3 en avait prévu l'application, en toute matière ; mais on en est resté là.

La loi a mis à la disposition des locataires un sursis, la prorogation obligatoire du paragraphe précédent ; en y

ajoutant un système de prorogations facultatives pouvait-elle ménager avec plus de prudence la transition entre le retour au droit commun et le régime des lois précédentes sur les loyers ?

D'ailleurs, plusieurs autres considérations, que nous examinerons sous l'article 8, ont incliné le législateur à donner aux prorogations nouvelles le caractère facultatif.

Champ d'application de la loi sur le territoire.

Les limites territoriales d'application de la loi sont fixées dans ce 2^e paragraphe.

Il a été question, notamment dans un projet de loi de l'ancien Garde des Sceaux, M. Bonnevey, de donner aux conseils municipaux la faculté de constater la pénurie des locaux.

Ce serait transporter les difficultés d'ordre général contre lesquelles nous nous débattons, dans les assemblées municipales, a dit, au Sénat, M. Barthou, Garde des Sceaux.

Le groupe des maires de la Chambre avait repoussé cette solution. La loi, d'ailleurs, a étendu suffisamment le champ d'application de la loi sur le territoire.

A côté de Paris, à qui on a donné un rayon d'application de 50 kilomètres, par suite de sa situation exceptionnelle, on a demandé pour Lyon un rayon de 15 kilomètres. Le Parlement a refusé de s'arrêter aux cas particuliers. Il a tenu compte de cinq considérations pour délimiter le champ d'application de la loi sur le territoire.

1^o L'importance des communes.

La commune doit avoir une population d'au moins 10.000 habitants.

2^o La situation des agglomérations distantes seulement

de 5 kilomètres de ces dernières communes, la crise des loyers pouvant s'étendre à un aussi court rayon.

3° La situation des communes où le recensement de la population municipale accuse un accroissement de la population municipale ou du nombre des foyers. Il y a lieu ici de remarquer qu'il ne serait pas tenu compte dans ce calcul du nombre d'élèves d'un lycée, d'un collège, du nombre de membres d'une communauté religieuse, du nombre de militaires en caserne, etc... Il est certain que dans des communes le nombre d'habitants peut être en diminution bien que le nombre des foyers ait augmenté, ce qui est une heureuse constatation. Mais, le devoir du législateur était de tenir compte de cette circonstance. M. Dormoy a appelé l'attention de la Chambre sur l'intérêt qu'il y avait à tenir compte de l'accroissement des foyers, « des feux », et il présenta, dans ce but, un amendement qui fut voté, après une modification apportée par M. le Garde des Sceaux (1).

4° La situation des communes situées dans les régions libérées. Quelle que soit l'importance de la population dans ces communes, il est bien à craindre que la crise des loyers ne soit plus que partout ailleurs à l'état aigu.

5° La situation des réfugiés des départements dévastés qui justifieront : 1°, s'ils ne sont pas propriétaires, que les immeubles de leur commune d'origine sont encore détruits ; 2°, s'ils sont propriétaires, que leur maison d'habitation n'est pas encore reconstruite.

Ceux-là seulement qui appartiennent à cette catégorie peuvent bénéficier des prorogations, en quelque endroit du territoire qu'ils habitent.

(1) Première séance du 24 mars 1922.

Telles sont les limites territoriales d'application de la loi, relativement au bénéfice des prorogations.

§ 3.

SITUATION DES CAUTIONS SOUS LE RÉGIME DES
PROROGATIONS

Le troisième paragraphe (1) de l'article 7 est une application des principes généraux du droit.

C'est en effet, l'article 1740 du Code Civil qu'il faut consulter pour comprendre la portée de la disposition prise par le législateur. La caution donnée pour le bail ne s'étend pas aux obligations résultant de la prolongation ; en d'autres termes, les garanties du premier bail ne passent pas au nouveau. Etant donnée la généralité des termes de ce troisième paragraphe : « en aucun cas, les prorogations accordées ne pourront être opposées... » nous croyons que même l'engagement solidaire de la femme, dans le bail, prendrait fin sous le régime des prorogations.

Nous ne pensons pas, en effet, que l'article 1759 du Code civil puisse recevoir, en l'espèce, son application.

La location prorogée conformément au titre 2 de la loi constitue bien un nouveau bail à des conditions nouvelles, en cas de désaccord entre les parties, débattues devant le juge et arrêtées par lui.

(1) Ce 3^e paragraphe est dû à M. Gilbert Laurent, député. Son amendement fut voté sans discussion.

ARTICLE 8

ART. 8. — La durée de la prorogation prévue au paragraphe 2 de l'article 7, qui ne devra être ni inférieure à trois mois, ni dépasser le 1^{er} janvier 1925, sera fixée suivant la condition respective des parties, l'état des locaux vacants dans la région et toutes les circonstances de la cause, l'expiration devant toujours coïncider avec un terme d'usage.

LIMITES DE LA PROROGATION FACULTATIVE. — DURÉE
MINIMA. — DURÉE MAXIMA

La loi, à l'article 8, fixe la durée minima de la prorogation facultative à trois mois, ce qui est, dans beaucoup de communes, un terme d'usage.

La durée maxima est fixée au 1^{er} janvier 1925.

La date du 1^{er} octobre 1924 fut d'abord sérieusement envisagée. Mais les débats dans les deux Chambres s'étant prolongés et, comme conséquences, l'application de la loi étant reculée, la durée maxima de la prorogation fut aussi reculée d'un trimestre.

En tout cas, la prorogation accordée sera prolongée, de droit, de la durée nécessaire pour que son expiration coïncide toujours avec le terme d'usage de la commune.

Si le juge, par oubli, n'en a pas tenu compte, le droit du bénéficiaire de la prorogation reste néanmoins entier. Celle-ci continuera donc de courir légalement jusqu'au prochain terme.

Un locataire a-t-il obtenu une prorogation maxima,

c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} janvier 1925, il aura le droit de rester jusqu'au 2 février, si c'est le terme d'usage dans la commune.

L'intention du législateur a été d'adopter une durée assez étendue pour permettre le jeu d'un système assez souple, susceptible de dégager l'engorgement des loyers, mettre un terme à la stabilité dans la situation actuelle des locataires.

Il était nécessaire de rétablir cette adaptation et cet ajustement des loyers sans lesquels on ne pouvait pas espérer voir prendre fin la crise actuelle. On devait aussi faire cesser pour le propriétaire cette situation d'imprévu, et faire en sorte de ne pas la reporter, avec tous ses inconvénients, à la date du 1^{er} janvier 1925.

Il n'eût sans doute pas été prudent de réduire trop la durée des prorogations. Puisqu'on avait résolu d'encourager la construction, il fallait tout au moins laisser à celle-ci le temps d'accomplir son œuvre.

C'est en tenant compte de ces prorogations que les limites des prorogations facultatives ont été établies.

Les résultats de la loi ne trahiront peut-être pas l'espoir de ceux qui ont affirmé d'avance que de nouvelles prorogations ne seront plus désormais créées (1).

Fixation de la durée de la prorogation. — Système des paliers. Les catégories. — Le pouvoir du juge. — Les directives qu'il doit suivre.

Le système des paliers, déjà prévu par le législateur de 1918, a été maintenu. La durée maxima de la prorogation

(1) Affirmation du rapporteur de la loi au Sénat, M. Morand, Séance du 9 mars 1922, p. 279.

fut même établie avec la préoccupation qu'elle permettrait de créer autant de paliers que possible. Ceux-ci sont comme des échelons, auxquels les prorogations facultatives accordées — et toujours au terme d'usage de la commune — viendront s'arrêter.

Multiplier les échelons, c'est mettre un terme à la stagnation de la situation actuelle ; rendre réalisable les échanges de locaux ; préparer la reprise du jeu de cette loi de l'offre et de la demande, devenue impossible en l'état actuel de cristallisation des logements.

Une fois admise la nécessité des paliers, la question se posait de savoir qui devait mettre en œuvre le système. C'est alors que le législateur envisagea deux solutions :

1^o La création des catégories.

2^o Le pouvoir du juge.

1^o Le système des catégories.

Le système des catégories eut beaucoup de partisans à la Chambre.

Le rapporteur de la commission à la Chambre, M. Guibal affirma que les catégories répondaient à une idée morale, à la dignité et à l'esprit de justice du législateur qui devait tenir compte de la situation des mutilés, des réformés, des veuves et de toutes les victimes de la guerre, de tous ceux « qui ont droit de vivre honorés et respectés dans la Patrie reconnaissante ».

Les uns portaient de cette idée, que c'est la guerre qui avait créé les catégories. D'où, la nécessité de les envisager. La loi devait accorder la plus longue prorogation, comme une récompense, à tous ceux qui en feraient partie.

D'autres, au contraire, ont fait ressortir tout ce que le système des catégories avait d'arbitraire.

Comme l'a dit à la Chambre, le Commissaire du Gouver-

nement, M. Bricout : « toutes les énumérations ont le tort de trop dire ou de ne pas dire assez. Elles exposent à de dangereuses surprises. » A titre d'exemple, il cita le cas des victimes d'accidents du travail, qui sont, en effet, des mutilés de la vie laborieuse. C'est pourquoi certains, avec M. Arthur Levasseur, estimaient qu'il fallait étendre le plus possible le cadre des catégories. Mais, où s'arrêter dans cette voie ?

Ne devait-on pas avoir une autre crainte ? celle de laisser passer à travers les mailles du système beaucoup d'injustices. Pour échelonner les prorogations jusqu'à la date du 1^{er} janvier 1925, il était équitable que les décisions fussent prises suivant la condition particulière et respective des parties. Or, le système des catégories faites *intuitu personae* a le grave défaut d'emprisonner le juge.

Mais, si on laissait à celui-ci le pouvoir de décider, comment se ferait son appréciation ? N'y avait-il pas lieu de craindre une trop grande variété dans les décisions ?

Pouvait-on espérer que le juge tiendrait toujours compte des situations particulièrement dignes d'intérêt. Il y eut des appréhensions à cet égard.

2^o Le pouvoir du juge.

Un moyen s'offrait de tout concilier ; établir des principes, des règles générales, des directives, dont le juge devra s'inspirer toutes les fois qu'il résoudra les espèces qui lui seront soumises, avec le même esprit d'équité qui a guidé le législateur. On conviendra bien que celui-ci ne peut pas descendre dans le détail de tous les cas concrets qui se présentent. Le législateur n'abdique pas son rôle, parce qu'il laisse au juge dont c'est la mission, la responsabilité des délais à accorder, et le soin de résoudre les difficultés.

Dans les travaux préparatoires, des catégories très intéressantes ont été signalées. La Chambre avait même adopté une liste qui ne figure pas dans la loi.

Il faut admettre que si ces catégories ne s'imposent pas au juge, cependant celui-ci manquerait à son devoir, s'il n'en tenait pas grand compte, en réglant la situation du locataire.

Voici la liste non limitative qui fut admise par la Chambre seulement.

1° Locataires ayant été mobilisés en dehors du lieu de leur domicile, pendant une durée minima d'un an ;

2° Titulaires de pensions civiles ou militaires au titre des lois du 31 mars et 24 juin 1919 ;

3° Veuves de guerre non remariées, orphelins de guerre, père et mère d'enfants morts pour la France ou, à défaut, grands-parents dont le petit fils était le soutien, ou autres personnes bénéficiaires d'allocations au titre de la loi du 5 août 1914.

4° Locataires, chefs de famille, ayant au moins trois enfants habitant avec eux ou à leur charge.

5° Locataires âgés de soixante-dix ans ou infirmes ;

6° Les réfugiés qui peuvent faire la preuve qu'il leur est impossible de rentrer dans leur pays d'origine.

7° Les petits commerçants ou petits industriels artisans dont le commerce ou l'industrie est inséparable du local d'habitation.

Nous avons apporté à cette liste une légère modification. Nous avons vu, en effet, dans l'étude de premier paragraphe de l'article 7, l'intérêt que la Chambre a paru manifester à la disposition que nous avons fait rentrer dans la 7^e catégorie.

Il résulte, sans conteste, des travaux préparatoires que

les catégories ci-dessus visées doivent rentrer dans le cadre général d'appréciation du juge, au même titre que nombre d'autres situations dignes d'intérêt qui se présenteront devant lui.

Pour la fixation des délais de prorogation, des paliers, le juge devra d'autre part, examiner la situation du propriétaire ; l'article 8 l'exige.

Il est, par exemple, évident que s'il est démontré que le locataire, sans commettre des abus de jouissance, ce qui lui enlèverait tout droit à la prorogation, ne jouissait pas convenablement des lieux, il en sera tenu compte.

Par contre, suivant un exemple de M. Arthur Levasseur, le locataire qui aura fait des frais de réparation ou d'utiles transformations dans un local sera particulièrement qualifié pour demander au moins une très longue prorogation.

De même, le locataire qui établira qu'il fait construire une maison et que la construction en sera terminée dans quelques mois, a évidemment toutes les chances d'obtenir un délai de prorogation suffisant pour lui permettre d'attendre l'achèvement des travaux.

En résumé, le juge, dans chaque cas, appréciera avant de fixer la durée de la prorogation.

1° La situation du propriétaire ;

2° La situation du locataire ;

3° Toutes les circonstances de la cause, notamment si le locataire a réalisé des bénéfices de guerre appréciables. La Chambre en avait fait un cas d'exclusion. Le Sénat a écarté ce cas, ayant en vue le droit commun qui implique par lui-même un traitement d'égalité.

4° L'état des locaux vacants dans la région ; par ce mot il faut entendre la commune, puisque l'article 7 de la loi envisage l'importance des communes.

Jamais, une plus belle occasion ne s'était offerte au juge, et en particulier au juge de paix, dont la loi actuelle a augmenté la compétence, de montrer qu'il rentre bien dans ses fonctions, d'apaiser les conflits, d'exercer un rôle pacificateur et de prendre toutes les responsabilités d'ordre social, que la loi lui laisse dans la crise actuelle des loyers.

ARTICLE 9

ART. 9. — N'ont pas droit au bénéfice des prorogations de l'article 7 :

1^o Les étrangers n'ayant pas combattu ni servi, ou dont les enfants ou gendres n'auront pas combattu ou servi dans les diverses formations des armées françaises, alliées ou associées ;

2^o Les locataires, sous-locataires et cessionnaires de locaux de plaisance ;

3^o Les locataires, cessionnaires et sous-locataires ayant plusieurs habitations, à moins qu'ils ne justifient que leur fonction ou leur profession les y oblige, ou que les locaux d'habitation loués par eux en sus de leur habitation personnelle sont occupés par leurs ascendants ou descendants ou ceux de leur conjoint ;

4^o Les occupants de locaux d'habitation pour lesquels le logement constitue un des accessoires du contrat du louage de services.

LES QUATRE CAS D'EXCLUSION DE L'ARTICLE 9

La loi a limitativement fixé les cas d'exclusion. Ils sont au nombre de quatre.

D'après cet article, sont exclus du bénéfice des nouvelles prorogations, celle de plein droit, prévue au premier paragraphe aussi bien que celle facultative, prévue au deuxième de l'article 7 :

Premier cas : les étrangers. — Une question se posait. Devait-on les exclure sans aucune exception, ou bien la loi devait-elle faire une distinction entre étrangers, suivant qu'ils ont ou non combattu ou servi dans les diverses formations des armées françaises, alliées ou associées ?

On trouve dans le rapport de M. Morand, au Sénat, des arguments très sérieux à l'appui de la première solution.

D'abord, la loi du 31 mars a pour objet de remédier à une situation économique particulièrement grave pour les locataires français, et préjudiciable aux propriétaires. Elle n'est pas une loi de guerre ; les services de guerre des étrangers ne s'imposent pas tellement, si estimables qu'ils soient, que l'équité exige de leur sacrifier l'intérêt des nôtres. M. Morand a cité des chiffres à retenir. En France, le nombre des Français a, en dix ans (1911-1921) diminué de deux millions, celui des étrangers est passé de 1.132.692 à 1.417.357, et a par suite augmenté de 284.665.

Les logements étant devenus insuffisants et le nombre des Français ayant fortement diminué pendant que celui des étrangers s'est notablement accru, il semble que ceux-ci devaient être sans exception exclus du bénéfice des prorogations.

Cependant, c'est l'autre solution qui fut adoptée, c'est-à-dire celle de la distinction entre les étrangers.

Les étrangers sont donc exclus ; c'est la règle générale

Mais le Pouvoir législatif a créé des exceptions, en faveur de ceux qui ont donné des preuves effectives de leur dévouement à la cause de la France, en ayant servi : 1^o par eux-mêmes, 2^o par leurs enfants ou descendants, auxquels on a ajouté les gendres (1).

Ceux-ci doivent avoir servi dans les diverses formations des armées françaises, alliées ou associées, ou bien dans la terrible guerre de 1914 ou même en 1870. La condition s'applique à toutes les guerres passées.

(1) M. Raphaël-Georges Lévy avait déposé un amendement au Sénat pour que « les frères » soient aussi ajoutés à la disposition. Sur la demande de M. le Garde des Sceaux qui a fait remarquer que l'amendement visait un cas particulier, l'honorable sénateur retira son amendement.

Ajoutons que l'étranger, qui revendique le bénéfice de l'exception, n'a pas à justifier qu'il avait un domicile en France, antérieurement au 1^{er} août 1914.

Deuxième cas : Les locataires, sous-locataires et cessionnaires de locaux de plaisance.

C'est un cas d'exclusion parfaitement justifié. Il reproduit sinon dans les termes, du moins dans son esprit, le 3^e paragraphe de l'article 4 de la loi du 4 mai 1920.

Par locaux de plaisance, il faut entendre les villas, maisons de campagne, châteaux et même tous petits logements où l'on passe ses vacances, où l'on se rend le dimanche et jours de congé, comme cela est assez fréquent aux environs des grandes villes.

La pénurie des logements étant la raison même de la loi, le bénéfice des prorogations devait être limité à l'indispensable. Les locaux de plaisance ne rentrent pas dans cette catégorie.

Troisième cas : Les locataires, cessionnaires et sous-locataires ayant plusieurs habitations.

Le 3^e cas d'exclusion a le même fondement que le précédent : la pénurie des logements.

Mais comme le deuxième logement envisagé ici peut n'être pas occupé à titre purement d'agrément, la loi offre un moyen au locataire jouissant de plusieurs habitations, de sortir du cas d'exclusion où il est présumé rentrer.

C'est à lui de justifier que sa fonction ou sa profession l'oblige à avoir plusieurs locaux ou bien que les locaux sont occupés par ses ascendants ou descendants ou ceux de son conjoint. Bien entendu, il ne faudrait pas que les locaux occupés par ceux-ci le soient passagèrement, à titre purement d'agrément. C'est le 2^e cas d'exclusion qu'il y aurait lieu, en effet, d'envisager et non le 3^e cas.

Une autre situation se présentera. Un locataire est obligé de quitter, pour raison grave de santé, le local où il possède son domicile. Peut-il obtenir le bénéfice de la prorogation pour ce local d'habitation, même s'il en est tenu éloigné pendant une assez longue durée ? Nous n'hésitons pas à répondre affirmativement, dès lors que l'intéressé peut établir que sa longue absence a pour cause certaine la maladie et non de simples convenances personnelles. Une question de nécessité, de force majeure, se posera pour le juge.

Quatrième cas : Les occupants de locaux d'habitation pour lesquels le logement constitue un des accessoires du contrat de louage de services. Le cas d'exclusion a une portée très générale. Il comprend les concierges, jardiniers, gardiens de propriété, domestiques, ouvriers ou employés, liés par un contrat de travail, de louage de services, qui occupent des locaux mis à leur disposition par le maître ou patron, gratuitement ou pour un prix modique. Dès lors que l'occupation n'a été concédée, dans le cas qui nous occupe, qu'en raison du contrat de travail, ou des besoins du service, l'occupation suit le sort du contrat dont elle est l'accessoire.

C'est donc l'étroite dépendance de l'occupation du local au contrat de travail qui est à envisager.

A la Chambre, un amendement fut présenté (1), en vue de subordonner l'expulsion de l'ouvrier ou employé congédié à une déclaration obligatoire du patron propriétaire, attestant qu'il entend ou non consacrer ses locaux à un autre employé. Où la déclaration aurait-elle été faite ? Comment aurait-elle été sanctionnée ? L'amendement

(1) M. About, député, est l'auteur de cet amendement.

repoussé par la Commission et le Gouvernement ne fut pas adopté.

Mais la Chambre vota une disposition pour étendre le bénéfice des prorogations nouvelles aux logements mis par les compagnies houillères et par les compagnies de chemins de fer à la disposition de leurs ouvriers et employés, sous forme de location à faible loyer.

La haute Assemblée ayant rejeté cette disposition, la Chambre remania son texte (1) en y ajoutant cette condition : « à moins que les compagnies ne prouvent qu'elles ont besoin du local pour le faire occuper par les ouvriers ou employés remplaçants », c'était restreindre beaucoup l'application de cette disposition. Dans la plupart des cas, le preuve aurait été apportée par les compagnies, paralysant ainsi toute demande de prorogation présentée par leurs ouvriers ou employés. Néanmoins, le Sénat a écarté l'amendement.

L'adoption du texte de la Chambre, surtout du premier texte, aurait pu avoir cette conséquence fâcheuse de suspendre la construction si désirable des logements ouvriers, sur les lieux d'exploitation dont ils sont une dépendance.

On doit aussi reconnaître qu'une telle disposition était de nature à nuire au bon fonctionnement des exploitations visées.

Ces quelques considérations expliquent suffisamment l'opposition du Sénat. Puisque la crise des logements a pour principale cause une crise de construction, toute entrave apportée à celle-ci devait être considérée comme une faute.

(1) Chambre des députés. Séance du 25 mars 1922, M. Cadot, député, prit plus particulièrement la défense des ouvriers des grandes agglomérations houillères.

ARTICLE 10

ART. 10. — Pour être admis au bénéfice des prorogations de l'article 7, les locataires, cessionnaires et sous-locataires devront :

1^o Avoir satisfait à toutes les obligations imposées par leurs contrats, les usages locaux ou les décisions judiciaires intervenues ;

2^o Occuper et s'engager à occuper, dans la plus grande partie, par eux-mêmes ou par les membres de leur famille l'occupant antérieurement avec eux, l'immeuble objet de la prorogation ;

3^o S'engager à payer et payer, pendant toute la durée de la prorogation, une majoration du prix du loyer en rapport avec l'augmentation des charges, les améliorations et la valeur réelle des locaux.

Le juge pourra refuser la majoration, s'il estime que, pour les locations récentes, elle n'est pas justifiée.

Dans le cas où le preneur n'exécute pas, en cours de prorogation, l'une des conditions énoncées ci-dessus, il sera déchu du bénéfice de la prorogation et sera dès lors régi par le droit commun.

Le loyer des locaux reconnus insalubres ne pourra être l'objet d'aucune augmentation.

L'insalubrité des locaux sera établie :

a) Dans les villes de plus de 20.000 habitants, par le bureau de l'hygiène prévu par la loi du 15 février 1902 ;

b) Dans les autres communes, par les commissions sanitaires de circonscription.

Ces décisions seront susceptibles d'appel devant les conseils de préfecture, qui pourront ordonner une expertise.

La liste de ces locaux sera consignée sur un registre déposé à la mairie.

LES TROIS CONDITIONS EXIGÉES POUR ÊTRE ADMIS AU BÉNÉFICE DE LA PROROGATION. — CAS OU LA MAJORATION POURRA ÊTRE REFUSÉE. — CAS DE DÉCHÉANCE DU LOCATAIRE, EN COURS DE PROROGATION — LES LOCAUX RECONNUS INSALUBRES.

1^o Les trois conditions exigées pour être admis au bénéfice de la prorogation.

Après les quatre cas d'exclusion de l'article 9, voici maintenant les trois conditions imposées par l'article 10, pour prétendre au bénéfice du titre 2 de la loi.

Première condition.

Il faut avoir satisfait à toutes les obligations imposées par son contrat, les usages locaux ou les décisions judiciaires intervenues. Il faut être locataire de bonne foi, c'est bien demander le minimum des conditions requises pour avoir droit aux prorogations nouvelles.

Déjà, la loi du 1^{er} mars 1921 avait donné dans son article premier, la définition du locataire de bonne foi. D'abord il doit se conformer aux dispositions des articles 1728 et 1729 du Code civil. Il y a donc pour lui obligation ; 1^o d'user correctement du local ; 2^o de payer le loyer ; 3^o de faire les réparations locatives ; 4^o de veiller à la conservation du local ; 5^o d'user de celui-ci, suivant sa destination, telle qu'elle résulte du bail ou des circonstances.

Enfin, il ne doit pas seulement avoir satisfait à toutes les obligations ci-dessus et à celles imposées par son contrat, mais encore à celles prévues par les usages locaux ou les décisions judiciaires intervenues.

Par conséquent, il devra s'être acquitté de ses loyers, dus en vertu des baux, locations verbales ou des prorogations obtenues, de tous les impôts ou charges remboursables au propriétaire, de toutes les condamnations exigibles, prononcées soit par les commissions arbitrales soit par les juridictions de droit commun, à raison de loyers arriérés ou à titre de dépens. Un locataire, qui a obtenu des délais de grâce pour payer son loyer, conformément à l'article 1244, reste dans les conditions exigées s'il a satisfait à celles imposées par le jugement de condamnation. Il en

est de même d'un locataire qui a été condamné par jugement de validation de congé, non devenu définitif, à la condition qu'il se soit acquitté des condamnations prononcées contre lui.

Le juge lui accordera sans doute de se libérer sans retard, s'il ne l'a pas fait déjà, par suite d'un motif sérieux, avant de lui permettre de jouir de la prorogation de droit.

Deuxième condition.

Celle-ci est relative à l'obligation d'occupation personnelle.

La condition exigée dans cet article 10 est moins dure que celle qui avait été prévue par la loi du 1^{er} mars 1921. Suivant celle-ci, le locataire devait apporter la justification qu'il occupe en entier, et s'engager à occuper en entier le local, lui-même ou avec les membres de sa famille qui l'occupaient antérieurement avec lui. Ici, le locataire n'est tenu d'occuper que la plus grande partie du local, par lui-même ou par les membres de sa famille l'occupant antérieurement avec lui.

Le législateur a tenu compte ainsi de deux sérieuses considérations.

1^o Le prorogation constituant un droit strictement personnel doit, par cela même, être refusée à celui qui n'occupe pas la plus grande partie du local ;

2^o Les conditions de la vie étant devenues très difficiles pour toute une catégorie de personnes particulièrement dignes d'intérêt, il fallait laisser à celles-ci la possibilité de rester dans le local qu'elles occupent dans la plus grande partie, tout en sous-louant l'autre partie dans des conditions honnêtes, en vue de diminuer d'autant la charge du loyer.

Ajoutons qu'il y a impossibilité pour le locataire de faire occuper le local par des parents autres que ceux l'occupant avec lui avant la promulgation de la loi.

Troisième condition.

Le locataire doit s'engager à payer et payer, pendant toute la durée de la prorogation, une majoration du prix du loyer en rapport avec l'augmentation des charges, les améliorations et la valeur réelle des locaux.

Cette question de la majoration du prix du loyer comme contre-partie du bénéfice des prorogations nous introduit, en quelque sorte, au cœur de la loi, ou plutôt de son titre 2. Le système choisi par le législateur a été inspiré par un réel désir de préparer le retour au droit commun. La plus grande liberté a été laissée au juge pour déterminer la majoration. Mais, celui-ci doit tenir compte des directives qu'il doit aller chercher dans les travaux préparatoires.

Voici ces directives que nous formulerons ci-après sous forme de règles, au nombre de huit.

Première règle. — Le juste prix doit servir de base à la majoration du prix du loyer. Cela est une idée très juste ; mais qui relève de la théorie. On est obligé de convenir que dans la pratique, l'application en est difficile. Le juge doit néanmoins s'inspirer de ce principe.

Deuxième règle. — Pour obtenir pratiquement le juste prix, il faut tout d'abord prendre comme base le prix établi par le dernier contrat de bail ou la dernière location verbale pour le local en question. Ce sera le prix de 1914, si la dernière location a été faite en 1914 ; ce sera 1900, 1910, 1920, si la dernière location a été faite en 1900, 1910, etc.

M.- Maurice Sarraut, au Sénat, et M. Levasseur, à la

Chambre, avaient proposé comme base de comparaison la valeur réelle en 1914. M. Dormoy avait proposé comme base le montant des loyers en 1914. Cette dernière donnée avait au moins le mérite d'être connue, tandis que la fixation de la valeur réelle en 1914 était plus difficile à déterminer.

Troisième règle. — Pour apprécier la valeur réelle des locaux, qui constitue le principal facteur de la majoration, il faut se placer au moment où le nouveau contrat, qui donnera lieu à la nouvelle prorogation, prendra naissance. Les mots : « valeur réelle actuelle » avaient été introduits dans le texte du projet de loi. Afin d'éviter une équivoque, l'épithète « actuelle » fut retirée du texte. Ainsi, on ne se demandera plus à quel moment celle-ci s'appliquait, si c'était au moment de la discussion de la loi ou au moment du contrat.

Quatrième règle. — La base de la majoration étant établie, il faut envisager tous les éléments qui doivent concourir à évaluer celle-ci. D'une part, il faut considérer l'âge, les qualités, les défauts de l'immeuble ; d'autre part, toutes les causes légitimes de plus value survenues depuis la dernière date, c'est-à-dire le dernier prix de location : augmentation du loyer de l'argent, augmentation du prix de la main-d'œuvre, etc.

Cinquième règle. — Il doit être tenu compte de l'augmentation des charges et des améliorations apportées à l'immeuble. En cas de désaccord entre les parties, le juge devra s'attacher à reconnaître quels sont les éléments de plus-value qui s'appliquent à l'espèce soumise à sa juridiction, quels sont ceux qui peuvent ne pas être justifiés.

Il appartient au propriétaire d'apporter la preuve, en matière d'augmentation des charges et d'améliorations

de l'immeuble, en qualité de demandeur, par application de la règle générale bien connue, que tout demandeur est tenu de faire la preuve non seulement de son droit, mais encore du quantum de ce droit. Au sujet des difficultés qui peuvent s'élever sur certains éléments de plus-value, une expertise peut avoir sa raison d'être et même s'imposer. Un propriétaire, par exemple, soutient que depuis la dernière date de location un confort appréciable a été apporté à l'immeuble, des travaux ont été effectués, le locataire nie ces faits ou prétend qu'ils sont exagérés : dans ce cas, l'expertise s'impose, avec une mission limitée aux faits contestés, donnée à l'architecte ou à l'entrepreneur qui en sera chargé.

Sixième règle. — Il ne faut pas perdre de vue qu'il appartient au juge de fixer lui-même la majoration du prix du loyer. L'expert n'a aucune qualité pour le faire. Il peut seulement faire connaître son avis sur des éléments d'appréciation quand ceux-ci ont été contestés, dans les conditions que nous venons de voir.

Au Sénat comme à la Chambre, on a beaucoup craint les conséquences de l'expertise confiée à un architecte, qui peut exagérer la majoration du loyer. On a redouté le grand nombre des expertises. Nous ne croyons pas que ces craintes soient fondées pour les raisons précédentes, l'expertise ne pouvant porter que sur des questions de faits, bien déterminés et contestés.

Septième règle. — Il existe un élément dont il ne doit pas être tenu compte pour fixer la valeur réelle, c'est la plus-value résultant de l'altération de la loi de l'offre et de la demande, par suite de la pénurie et de la raréfaction des logements. Si l'on ne mettait pas une entrave sérieuse à la pratique éhontée de la spéculation sur les loyers, trop

de gens seraient bientôt obligés de coucher dehors, faute de ressources suffisantes pour se loger. Par valeur réelle, il faut entendre la valeur de l'immeuble appréciée indépendamment des circonstances qui permettraient d'en retirer un revenu anormal. Dans ces conditions, la valeur locative ne doit donc pas servir de base à la valeur réelle : il ne faut considérer ni la base fiscale, déterminée par la perception des contributions, ni la base résultant du jeu de la loi de l'offre et de la demande.

Huitième règle. — Une fois que le juge est en possession de tous les éléments de plus-value légitimes d'appréciation, il en fait la masse et il obtient ainsi la majoration du prix du loyer.

Neuvième règle. — Le juge a la possibilité d'échelonner le taux de majoration.

M. Lafferre, au Sénat, avait proposé que la majoration soit réalisée par paliers échelonnés sur toute la durée de la prorogation, dans le but de ménager les transitions, de ne pas jeter tout d'un coup sur les épaules des locataires le poids d'une majoration trop forte pour eux. L'amendement de l'honorable sénateur venait trop tardivement (1) pour être sérieusement discuté. Mais le Garde des Sceaux et le rapporteur de la loi au Sénat ont reconnu au juge le droit d'échelonner sur toute la durée de la prorogation des taux différents de majoration dans le but de répondre à la préoccupation de M. Lafferre. Le juge appréciera suivant sa conscience et en toute équité s'il doit exercer cette faculté dans un cas particulier et en considération d'une situation spéciale.

(1) Cet amendement fut présenté à la séance du Sénat du 30 mars 1922, le lendemain la loi était promulguée.

Justification du système adopté

Nous l'avons dit, le législateur avait le désir de préparer le retour au droit commun. Or, ce retour restera impossible aussi longtemps que le jeu normal de l'offre et de la demande, qui est faussé par la pénurie ou la raréfaction des locaux, ne s'exercera pas. Il fallait donc éviter de revenir brusquement, sans étape, au régime de liberté des contrats. Il n'y a plus liberté, quand il résulte des circonstances qu'une des parties a les moyens d'abuser d'une situation sans que l'autre ait, en fait et pratiquement, la liberté de résister à des exigences inadmissibles. Dès lors, on a envisagé un système que nous nous permettrons de désigner du nom de « liberté surveillée ». Tout d'abord, propriétaires et locataires sont invités à s'entendre soit entre eux, soit devant le juge conciliateur. Ce n'est qu'au cas où les parties n'arrivent pas à s'accorder que le juge, après examen de chaque espèce, fixe la juste majoration du prix du loyer. Le juge, organe de la loi, exercera en même temps le rôle d'organe modérateur. L'esprit de justice, entretenu en lui par l'estime qu'il porte à la noblesse de ses fonctions, l'empêchera d'abuser d'une liberté de décision et d'un pouvoir, qui ne lui ont été laissés que pour s'opposer aux abus, aux exagérations, aussi bien dans l'intérêt du propriétaire que dans celui du locataire.

Ce système ne fut pas adopté sans une très sérieuse opposition, au Sénat comme à la Chambre. On lui a fait le reproche de laisser au juge une trop grande liberté d'appréciation et de décision. C'est pourquoi, le système du forfait lui fut opposé. Sans doute, il y a de l'arbitraire avec celui-ci ; mais, a-t-on dit (1) : l'arbitraire d'un forfait

(1) M. Henri Merlin, Sénat. Séance du 9 mars dernier.

légal et révisable n'est-il pas préférable à l'arbitraire d'un juge ?

On a exprimé la crainte que le système adopté soit la cause d'un encombrement de litiges dans nombre de tribunaux et notamment dans ceux de la Seine, déjà trop chargés d'affaires (1). Une tâche redoutable et même impossible serait ainsi imposée aux magistrats.

MM. Henri Merlin et Penancier proposèrent au Sénat un système simple, pratique, très séduisant. D'après celui-ci, toute nouvelle prorogation donnerait lieu de plein droit à une majoration de loyer provisionnelle, forfaitaire, avec un taux réduit, suivant une échelle dégressive, allant de 50 0/0 à 30 0/0, suivant la durée de la prorogation. Le taux dégressif de la majoration, à mesure que diminue la durée de la prorogation, constituait, dans la pensée des auteurs de l'amendement, une prime au déménagement. D'autre part, le forfait n'était pas définitivement imposé aux parties. On laissait à celles-ci un mois de réflexion, avec l'espoir qu'elle seraient satisfaites de leur situation respective et qu'elles renonceraient après ce délai à aller devant le juge.

Tous les systèmes basés sur les forfaits furent écartés, parce qu'ils heurtaient des principes essentiels communément admis. Le forfait est en effet contraire à la liberté des conventions ; il est une forme déguisée de la taxation des loyers. N'a-t-on pas assez protesté contre les taxations imposées pendant et après la guerre ? Avec lui, c'était

(1) M. Henri Merlin estimait qu'il n'était pas exagéré de prévoir le chiffre de 25.000 affaires que le tribunal de la Seine aurait à juger. Il y a lieu de faire remarquer que la compétence du juge de paix ayant été portée à 1.000 francs depuis que le discours de l'honorable sénateur fut prononcé à la séance du 9 mars 1922, l'encombrement des tribunaux n'est plus autant à craindre.

s'éloigner encore du droit commun au lieu de s'en rapprocher. Le forfait est contraire à l'esprit de justice. Comment en serait-il autrement, dans l'application à en faire à des immeubles si différents les uns des autres, et situés dans des communes où la valeur des locaux est plus ou moins élevée ? Dans le même immeuble, se trouvent des appartements, des logements semblables, auxquels doit s'appliquer, en toute équité, une majoration différente, suivant la date de location (1).

Rappelons ici que la loi a cependant prévu le forfait à l'article 1^{er} pour en faire une application limitée aux dépenses d'entretien ; il est de 5 0/0 du prix du loyer, tel qu'il était en 1914.

Cas où la majoration pourra être refusée.

La loi, dans l'article 10, prévoit deux cas d'exception au droit de majoration du prix du loyer.

Dans le premier cas, qui nous intéresse ici, il y a seulement faculté pour le juge de refuser ou non la majoration. Il s'agit, en l'espèce, des locations récentes ayant déjà subi une augmentation plus ou moins élevée. Nous connaissons de très nombreux cas semblables, la plupart se rapportant à des locations verbales.

MM. Bellet et de Cassagnac ont donné la forme définitive à ce texte de l'article 10 pour répondre à une préoccupation de M. Defos du Rau (1). Lorsqu'une augmenta-

(1) M. Mauger, au Sénat, première séance du 10 mars 1922, avait proposé un forfait avec des taux variables, allant jusqu'à 75 0/0 du du prix de location du même local au 2 août 1914. Chaque taux, fixé suivant le montant du loyer, était un maximum que le juge ne pouvait pas dépasser. Ce système n'était pas sans danger pour les locataires.

(1) Ch. des dép., deuxième séance du 3 décembre 1921.

tion a déjà été consentie de gré à gré, il n'y a aucune raison d'en infliger une nouvelle, si le juge estime qu'elle est suffisante, répondant à la troisième condition de l'article 10.

Les locaux reconnus insalubres.

Il y a lieu d'envisager un second cas où le juge n'a plus seulement la faculté comme précédemment, mais l'obligation de refuser la majoration, si elle lui est demandée par le bailleur.

Il s'agit des locaux reconnus insalubres.

Cette disposition est due à M. Dormoy et fut votée par la Chambre, malgré l'opposition du Garde des Sceaux, qui estimait qu'elle ne devait pas prendre place dans une loi des loyers. M. Dormoy a longuement étudié cette question des locaux insalubres, particulièrement à Paris où il a été conseiller municipal. Voici quelques constatations attristantes qu'il a communiquées à la Chambre : « sur 90.000 maisons à Paris, 5,000 abritant plus de 400.000 personnes donnent 25 0/0 de la mortalité tuberculeuse de la capitale » (1).

M. le Professeur Pinard déclara qu'il ne voterait pas la disposition dont l'action serait nulle sur la tuberculose. Selon lui, une mesure radicale s'impose ; faire disparaître ces si dangereuses maisons insalubres. Il profita de l'occasion pour s'élever avec vivacité contre la longue inertie gouvernementale, dans la lutte à entreprendre contre le terrible fléau.

Cependant, M. Dormoy justifia son amendement par

(1) Voir J. O . Chambre des députés, 2^e séance du 25 mars 1922, les renseignements très intéressants donnés par M. Dormoy sur cette question de l'insalubrité des locaux.

une raison de moralité ; imposer une sorte de pénalité aux propriétaires qui spéculent sur la location des taudis et des locaux insalubres. Il existe des faits scandaleux, notamment dans certains quartiers de Paris et de la banlieue. Le Parlement a voulu en tenir compte, en attendant de faire mieux.

Pour le juge, la question de fait de l'insalubrité d'un local ne présente pas de difficulté, puisque la loi édicte que la liste des locaux insalubres devra être consignée sur un registre déposé à la Mairie. Il sera donc facile à un locataire de fournir la preuve qui peut lui être demandée. La loi prévoit quels sont les conseils d'hygiène qui jugeront l'état de salubrité des locaux, suivant que les communes sont de plus 20.000 habitants ou de 20.000 et au-dessous. Bien que l'appel devant le conseil de préfecture contre les décisions rendues par ces commissions d'hygiène soit déjà prévu par une loi, la Chambre, sur la demande de M. Bellet, estima nécessaire de rappeler ce recours par un texte nouveau inséré dans l'article 10. (1)

Le propriétaire d'un local déclaré insalubre est maintenant bien averti sur le parti à prendre.

Ajoutons que l'appel fait dans ces conditions devant le conseil de Préfecture n'est pas suspensif, le président de la Commission l'a déclaré formellement ; par conséquent

(1) C'est la procédure ordinaire qui s'applique telle quelle est réglée par la loi du 22 juillet 1889. Cette procédure est prévue par la loi du 15 février 1902, relative à la protection de la santé publique. C'est l'article 13 de cette loi qui dit que le recours devant le Conseil de préfecture est suspensif. M. Bellet, par crainte de l'influence des maires dans les conseils d'hygiène, a fait adopter la disposition permettant le recours suspensif.

Le propriétaire, conformément à cette dernière loi, a un délai d'un mois à dater de la notification de la décision pour se pourvoir.

pendant le délai d'appel, aucune augmentation n'est permise.

Cas de déchéance du locataire au cours de la prorogation prévue par l'article 10.

Cette disposition a pour origine un amendement que M. d'Iriart d'Etchepare présenta à la Chambre. M. Barthou, Garde des Sceaux lui apporta la clarté qui lui manquait (1).

Si le locataire n'exécute pas les engagements qu'il a pris comme contre partie du délai de prorogation accordée, la déchéance sera prononcée contre lui à la demande du bailleur. Il suffit que le locataire ait manqué à l'une des trois conditions de l'article 10.

Comment sera prononcée cette déchéance ?

Celle-ci s'appliquera selon les règles de droit commun. La compétence du juge de paix, étendue par la loi jusqu'au taux de 1.000 francs, ne s'exercera donc pas ici. Par le fait de l'inexécution de ses engagements, le locataire s'est mis lui-même hors du régime des prorogations.

(1) Ch. des dép., 2^e séance du 25 mars 1922.

ARTICLE 11

ART. 11. — L'assiette du privilège ou des droits et actions du bailleur pourra être limitée par les parties à une portion déterminée et suffisante du mobilier garnissant les locaux loués et servant de gage spécial à sa créance. Le bailleur pourra, si le locataire quitte les lieux loués avant le complet paiement des loyers encore dus et sans fournir une caution suffisante, réaliser le gage affecté à sa créance.

Néanmoins, le privilège du bailleur ne pourra s'exercer sur les meubles, effets mobiliers, ustensiles et objets nécessaires à la nourriture, au coucher et au travail du locataire et des membres de sa famille.

PROTECTION DU BIEN FAMILIAL INDISPENSABLE AUX LOGEMENTS, AU COUCHER ET AU TRAVAIL DE LA FAMILLE DU LOCATAIRE.

La loi du 9 mars 1918 avait déjà apporté une restriction aux articles 2092 et 2101 du Code civil. C'est sur la proposition de M. Arthur Levasseur que furent votées des dispositions relatives à la protection du foyer domestique qui rappellent celle des articles 23 et 24 de la loi fondamentale sur les loyers.

A la Chambre, le rapporteur M. Guibal, avait signalé l'inconvénient qu'il y avait d'apporter dans une loi d'exception des modifications à des lois générales (1).

Le Sénat avait disjoint ces dispositions parce qu'il avait aussi estimé que leur place n'était pas dans cette loi.

(1) Ch. des dép., 2^e séance du 3 décembre 1921.

Comme l'a fait remarquer M. Levasseur, pour justifier sa proposition : « ce qui était vrai en 1918, l'est autant ou plus encore aujourd'hui » (2).

Il s'agit de garantir au locataire le bien familial indispensable au logement, au coucher, à la nourriture de sa famille ainsi que les instruments de travail. La loi défend expressément de distraire un objet, un meuble nécessaire au maintien du foyer, en un mot l'indispensable dans un intérieur. Il y a là une question de moralité sociale. Le législateur s'est souvenu des articles 592 et 593 du Code de procédure civile ; mais, en soustrayant, d'une façon absolue, les objets spécifiés à l'article 2, au gage du bailleur.

En dehors de cette exclusion, les parties sont libres de s'entendre pour déterminer d'un commun accord sur quels objets le privilège pourra s'exercer.

Trois conditions sont mises à la réalisation du gage par celui-ci :

1° Départ du locataire ; que ce départ résulte d'une expulsion prononcée contre lui par une juridiction, ou que ce départ ait lieu spontanément, et de plein gré ;

2° Défaut d'acquittement de loyers encore dus, en totalité ou en partie ;

3° Absence de caution suffisante.

Il n'est pas contestable que c'est le mobilier accessoire du foyer, qui est insaisissable, qui ne peut constituer le gage du bailleur, celui au milieu duquel vit la famille, et non le mobilier servant à l'exploitation de chambres ou logements sous-loués.

(1) Même séance, *J. O.*, p. 1130.

ARTICLE 12

ART. 12. — Les locataires dont les loyers d'avance ont été utilisés conformément à l'article 25 de la loi du 9 mars 1918 ne sont pas tenus de les reconstituer.

LES LOCATAIRES NE SONT PAS TENUS DE RECONSTITUER LES LOYERS D'AVANCE

La compensation des loyers d'avance avec les termes échus pendant la guerre avait été déclarée obligatoire d'après l'article 25 de la loi du 9 mars 1918.

M. Arthur Levasseur, reprenant une proposition de M. de Grandmaison, avait demandé que les locataires ne soient pas tenus de les reconstituer. La disposition, comme l'avait d'ailleurs fait remarquer M. Guibal, ne peut avoir un grand intérêt pratique. En effet, nous ne sommes pas en matière de contrat de bail ordinaire, mais de prorogation. Il est donc peu probable que le juge, à défaut d'entente entre les parties, aurait eu l'idée d'obliger le locataire à reconstituer les loyers d'avance.

L'amendement de M. Levasseur (1), repoussé par la Chambre, eut plus tard un sort plus heureux.

(1) Deuxième séance du 3 décembre 1921.

ARTICLE 13

ART. 13. — Le droit à la prorogation instituée par le paragraphe 2 de l'article 7 n'est pas opposable au propriétaire qui justifiera d'un motif légitime pour occuper par lui-même ou faire occuper par ses ascendants ou descendants ou par ceux de son conjoint, à titre d'habitation, un local d'habitation, sauf si le locataire appartient à une des catégories suivantes : mutilés ou réformés de guerre, veuves de guerre, ascendants ayant recueilli la veuve ou les enfants de militaires ou de marins morts pour la France, bénéficiaires des lois des 31 mars et 24 juin 1919, sinistrés dont l'habitation a été détruite ou rendue inhabitable par fait ou accident de guerre, chefs de famille ayant au moins trois enfants mineurs habitant avec eux ou à leur charge, ou si le locataire est âgé de soixante-dix ans ou atteint d'une maladie ou infirmité grave dûment constatée ; si le propriétaire lui-même ou ses enfants appartiennent eux-mêmes à une de ces catégories, le droit à une prorogation ne leur est pas opposable.

La disposition du premier alinéa du présent article n'est pas applicable aux propriétaires de fractions d'immeubles dont les acquisitions, autrement que par succession, n'ont pas date certaine avant le 1^{er} février 1922 ou qui, postérieurement à cette date, auront acquis un appartement provenant d'un fractionnement d'immeuble effectué antérieurement.

Ce droit ne pourra être exercé qu'une seule fois au profit de chacun des bénéficiaires ci-dessus énoncés.

DROIT DU PROPRIÉTAIRE DE REPRENDRE LES LOCAUX QUI LUI APPARTIENNENT POUR LES OCCUPER PAR LUI-MÊME OU LES FAIRE OCCUPER PAR LES MEMBRES DE SA FAMILLE. — CONDITIONS IMPOSÉES. — QU'ENTENDRE PAR MOTIF LÉGITIME ? — EXCEPTIONS PRÉVUES PAR LA LOI.

L'article 13 porte une nouvelle atteinte au droit de propriété. Mais il ne faut jamais perdre de vue que cette loi est transactionnelle, ayant pour but de concilier, dans

la mesure du possible, les intérêts contradictoires des propriétaires et des locataires. Le législateur a donc reconnu, en principe, le droit du propriétaire de reprendre son local, son immeuble en totalité, en obligeant l'occupant à s'en aller, ce qui revient à dire — le droit du propriétaire de faire ce qu'il entend de son bien n'étant pas contestable suivant les principes du droit commun — que le droit de prorogation institué par le paragraphe 2 de l'article 7 ne lui sera pas opposable.

Toutefois, pour l'exercice de ce droit, sous le régime de cette loi d'exception, plusieurs conditions sont imposées au propriétaire.

1^o Il doit justifier d'un motif légitime d'occupation personnelle. Une déclaration écrite, comme le Sénat avait d'abord paru y tenir, n'est pas nécessaire, il doit seulement apporter la justification *d'un motif légitime*. La loi sur ce point se montre moins exigeante que les précédentes lois provisoires, qui imposaient la justification *d'une nécessité* d'occuper réellement les lieux pour les habiter. En cas de contestation sur la réalité du motif légitime invoqué, le juge appréciera. Mais quel critérium possède celui-ci pour admettre le motif légitime ? Il est inutile de chercher une définition dans les travaux préparatoires. Toutefois, la condition imposée du motif légitime, permet déjà d'écarter la demande des propriétaire qui se contentent de dire qu'ils veulent habiter, eux ou leurs parents ; qu'ils ont besoin de s'installer plus grandement, avec leur famille. Il faut que des raisons, des faits soient apportés par le propriétaire, de telle sorte que le juge soit à même d'apprécier. Une affirmation est insuffisante. Il en serait de même d'un motif basé sur une simple convenance, une commodité pour le bailleur.

2° Le droit réservé au propriétaire est limité au fait de l'habitation personnelle. Il suit de là que les sociétés propriétaires d'immeubles ne peuvent se prévaloir de l'article 13. La jurisprudence de la Cour de cassation s'était déjà prononcée en ce sens pour l'interprétation des dispositions semblables, contenues dans les lois précédentes sur les loyers.

M. Arthur Levasseur avait signalé qu'à la faveur des lois des 1^{er} mars et 16 juillet 1921 et du 6 janvier 1922, des étrangers achetaient des immeubles pour s'y créer un riche pied-à-terre. Les propriétaires en profitaient pour leur vendre très cher leurs immeubles, en considération du change ; ils ont les moyens de payer, disent-ils, puisque ces acquéreurs gagnent au change. Il est incontestable que, tout au moins à Paris et dans sa banlieue, la spéculation a tenté à la faveur de ces trois lois provisoires de trouver un moyen de se déguiser. Mais le législateur, après avoir donné ou mieux restitué un droit, pouvait-il le retirer un an après, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1921 ? M. Levasseur l'avait cependant proposé. La mesure a paru, sans doute, trop révolutionnaire pour être adoptée.

Si le propriétaire ne veut pas occuper, par lui-même, le local à titre d'habitation, il peut le faire occuper par ses ascendants et descendants ou par ceux de son conjoint. Les parents qui peuvent occuper, en son lieu et place, sont donc limitativement désignés dans le texte. L'occupation par ces membres de la famille doit s'appuyer sur un motif légitime.

3° Le propriétaire ne doit pas avoir en face de lui un locataire occupant, qui appartienne à une des catégories (1)

(1) Pour les mêmes catégories aussi visées à l'art. 4, v. p. 81.

privilégiées, prévues dans le 4^{er} paragraphe de cet article.

Toutefois, si le propriétaire ou ses enfants — ce qui exclue les autres membres de la famille désignés plus haut — appartiennent eux-mêmes à une de ces catégories, le droit à une prorogation ne leur sera pas opposable, les catégories privilégiées étant mises sur le même pied.

Malgré la grande répugnance que la Chambre avait manifestée pour un système qui aboutit à opposer les unes aux autres des personnes qu'elle a en particulière estime, son désir constant d'introduire les catégories dans la loi l'a entraînée à voter une disposition qu'elle avait paru tout d'abord vouloir écarter à tout prix.

Il résulte de cette disposition, qui a introduit les catégories dans l'article 13, que jusqu'au 1^{er} avril dernier celui qui avait acheté un immeuble a eu le droit d'y entrer, sans se voir opposer une exception de la part d'un occupant (1).

Le droit d'occupation prévu dans le premier paragraphe précédent n'est pas applicable aux propriétaires de fractions d'immeubles, sauf les exceptions envisagées dans la loi.

Dans ce deuxième paragraphe, l'intention du législateur paraît clairement. Celui-ci a voulu d'une part empêcher, à l'avenir, les spéculations relatives à des ventes de portions d'immeubles, à des ventes par étages ; d'autre part laisser à ceux qui ont acheté des appartements ou des étages, en l'absence de toute disposition prohibitive, le droit d'occupation au même titre et dans les mêmes conditions que les propriétaires visés dans le paragraphe précédent.

(1) Une commune ne peut rien invoquer à l'encontre du propriétaire, étant exceptée de la loi sur les loyers, qui vise la crise du logement. (A. C. de Cass., 23 mars 1920).

Il a tenu, toutefois, à imposer une condition, afin d'arrêter, à date fixe, les abus. En d'autres termes, la disposition prohibitive contenue dans ce deuxième paragraphe respecte les droits acquis par les propriétaires, acquéreurs de fractions d'immeubles, dont les titres ont date certaine avant le 1^{er} février 1922.

Bénéficient des mêmes droits prévus à l'article 13 :

1^o Les propriétaires de fractions d'immeubles, d'étages ou d'appartements, dont les titres de propriété ont date certaine avant le 1^{er} février 1922.

2^o Les propriétaires de fraction d'immeubles acquis par succession, sans limitation de date.

Il en résulte donc que la disposition prohibitive frappe :

1^o Les propriétaires de fractions d'immeubles, qui ne peuvent justifier d'aucun titre ayant date certaine avant le 1^{er} février 1922, même si l'acte d'acquisition est bien antérieur à cette date. Pour eux, la loi a un effet rétroactif, comme pour ceux qui ont pu acheter des fractions ou parties d'immeubles, immédiatement avant la promulgation de la loi.

2^o Tous ceux qui, depuis le 1^{er} février 1922, auront acquis une fraction ou partie d'immeuble qui a été antérieurement, préalablement, divisé. Nous insistons sur ce point, le fractionnement, dans le cas envisagé, doit être contemporain de la vente, et par conséquent doit être considéré comme suspect de spéculation. Ce que la loi, en effet, veut défendre, c'est l'acquisition de la propriété faite, en vue de priver le locataire de sa jouissance, au moyen d'une spéculation.

*Motifs qui ont fait adopter dans la loi la date
du 1^{er} février 1922.*

La date du 1^{er} janvier dernier fut d'abord proposée,

puis celle de la promulgation de la loi, l'accord se fit sur la date du 1^{er} février 1922.

Celle-ci constituait une transaction entre les deux dates précédentes. Et puis, c'est la date même du dépôt du rapport de M. Morand, premier document révélant au public la possibilité de faire des spéculations qui auraient été trop désavantageuses pour les locataires (1).

Pour les propriétaires qui ont acquis des portions d'immeubles, en vue d'exercer le droit d'occupation qu'ils tenaient des lois des 1^{er} mars et 16 juillet 1921 et du 6 janvier 1922, il résulte de cette disposition les plus graves conséquences, s'ils n'ont pas pris soin, par exemple, de faire enregistrer leur titre avant le 1^{er} février 1922 (2).

Une société civile constituée dans la forme coopérative sera traitée comme le propriétaire de la totalité de l'immeuble. Une société d'habitation à bon marché serait dans le même cas. Enfin, nous estimons que si plusieurs personnes se réunissent pour acheter ensemble un immeuble dont il veulent se partager les appartements ou logements pour y habiter eux-mêmes, dès lors qu'ils sont intervenus tous dans les opérations d'acquisition et de fractionnement, ils peuvent bénéficier des dispositions du 1^{er} paragraphe du l'article 13. Le juge doit avoir la preuve qu'il n'y a pas l'acte de spéculation défendue par la loi. Celle-ci n'a cer-

(1) Sénat, 1^{re} séance du 30 mars 1922.

(2) M. Vallier a fait remarquer à la Chambre que la disposition du 2^e paragraphe de l'article 13 serait particulièrement gênant à Grenoble où la division, le fractionnement constituent le régime normal et très ancien de la propriété. M. Lenail a cité des exemples de pères de famille nombreuse, à Lyon, qui n'ayant pu trouver aucun appartement à louer, ont dû en acheter un pour se loger. Ces faits démontrent bien que si l'intention du législateur est excellente en frappant des gens fautifs, par une disposition prohibitive, celle-ci a aussi comme conséquence de porter préjudice à des intérêts respectables.

tainement pas voulu s'opposer à des pratiques recommandables, comme celle indiquée par M. Georges Risler dans sa brochure « sur la crise du logement ».

Une question se pose ici. Le propriétaire a-t-il un délai pour faire connaître sa volonté de reprendre son local pour l'occuper ?

La situation envisagée dans l'article 13 est toute différente de celle visée à l'article 4 pour le propriétaire d'un local. On se rappelle qu'aux termes de ce dernier article, le bailleur qui en réclame le bénéfice a un délai de deux mois, c'est-à-dire, qui allait jusqu'au 1^{er} juin 1922, à peine de forclusion. Le bailleur doit prendre les devants parce que c'est le locataire, qui a un droit préexistant.

C'est le droit du bailleur qui prévaut à l'article 13, en vertu du droit commun. Il appartient donc au locataire de faire sa demande de prorogation. Le bailleur y répondra, en faisant sa déclaration, relative au droit que l'article 13 lui rend. Le locataire ne peut pas rester longtemps dans l'indécision sur le parti qu'il veut prendre. Cette inertie pourrait, à la longue, lui devenir préjudiciable. Si, au moment de la promulgation de la loi, son bail était à bout de terme ou si la prorogation dont il jouissait avait pris fin, conformément au 3^e paragraphe de l'article 18, il a un délai de trois mois pour faire sa demande. En tous cas le propriétaire n'a pas à prendre les devants. Il appartient au locataire d'observer les délais prévus à l'article 18.

Disposition relative au 3^e paragraphe de l'article 13

Le dernier paragraphe de l'article 13 prescrit que le droit du propriétaire de faire obstacle au droit de prorogation dans les conditions de l'article 13 ne peut être exercé

qu'une seule fois au profit de chacun des bénéficiaires. Il est entendu que le propriétaire ne pourra se prévaloir du même article pour demander à occuper plusieurs appartements.

Cette disposition a pour but d'empêcher les abus.

ARTICLE 14

ART. 14. — Le propriétaire ayant excipé des dispositions du paragraphe 1^{er} de l'article précédent et qui, dans le délai de trois mois à dater du départ du locataire et pendant une durée minima d'une année, n'aura pas occupé l'immeuble, devra au locataire congédié une indemnité qui ne pourra pas être inférieure à deux années de loyer du local précédemment occupé.

PEINES PRÉVUES A L'ARTICLE 14, EN VUE DE SANCTIONNER LES DISPOSITIONS DU 1^{er} PARAGRAPHE DE L'ARTICLE 13.

La loi devait prévoir une sanction pour déjouer certaines manœuvres. Des propriétaires, nous le savons par expérience, peut-être mal conseillés, ont cherché à se prévaloir du droit d'occupation qu'ils tenaient déjà des trois lois provisoires, pour se défaire, sans raison avouable, de leurs locataires. Sans doute, il appartient au juge d'exiger des justifications suffisantes du motif légitime invoqué. Mais, la sanction prévue à l'article 14 contre ceux qui abuseraient de la disposition, en invoquant le droit d'occupation, ne sera pas sans efficacité.

M. Arthur Levasseur avait demandé que l'indemnité à allouer aux locataires injustement évincés soit, dans tous les cas, portée à 10.000 francs. C'était une sanction excessive et elle avait le grave défaut de ne pas être proportionnelle au loyer. Elle a donc été écartée.

Au lieu de prévoir une indemnité forfaitaire, la loi prescrit que celle-ci ne pourra pas être inférieure à deux années de loyer. C'est donc un minimum, pour le juge, à qui il appartient d'apprécier, d'après les circonstances.

Sur quel taux de loyer doit être calculée l'indemnité

La situation envisagée est assez nette pour permettre de répondre, avec assurance, que le loyer qui doit servir de base au taux de l'indemnité est le loyer actuel, le montant du dernier loyer payé par le locataire, et non pas le loyer majoré, qui a pu être offert par celui-ci et servir de base à une discussion.

Par application des principes généraux, lorsqu'un cas de force majeure s'oppose à l'exécution d'une obligation, celui qui est tenu échappe à toute responsabilité. Par conséquent, si le propriétaire vient à mourir, s'il tombe gravement malade, ou qu'il puisse établir tout autre cas de force majeure l'ayant empêché d'occuper l'immeuble, dans le délai de trois mois à dater du départ du locataire, ou pendant une durée minima d'une année, il ne devra pas l'indemnité. Le juge appréciera, en cas de contestation. Cette interprétation résulte des travaux préparatoires à la loi.

Dans l'article 14, on entend par immeuble, est-il besoin de le dire, le local d'habitation précédemment loué.

ARTICLE 15

ART. 15. — Aucun local affecté à l'habitation ne pourra être transformé en établissement de spectacles publics ou de danse, ou en local commercial ou industriel, jusqu'au 1^{er} janvier 1925.

Toute infraction à la présente disposition constitue une contravention poursuivie en vertu du paragraphe 15 de l'article 471 du Code pénal. Le juge de police devra ordonner la réaffectation des lieux en locaux d'habitation dans le délai qu'il impartira.

Faute d'exécution dans le délai imparti, le propriétaire et l'occupant seront traduits devant le tribunal correctionnel et passibles d'une amende de deux mille francs à dix mille francs (2.000 francs à 10.000 francs). Le tribunal devra, en outre, ordonner l'exécution, aux frais des parties, des travaux de réaffectation.

INTERDICTION DE DÉSAFFECTER DES LOCAUX D'HABITATION POUR LES TRANSFORMER EN CERTAINS ÉTABLISSEMENTS, SPÉCIFIÉS DANS CET ARTICLE, JUSQU'AU 1^{er} JANVIER 1925. PEINES PRÉVUES PAR CETTE DISPOSITION.

La disposition de l'article 15 a pour origine un amendement de M. Escudier. Le texte fut plusieurs fois modifié avant de recevoir sa rédaction définitive. La nouvelle restriction au droit de propriété est faite pour répondre à une nécessité du moment ; empêcher les transformations d'immeubles à usage d'habitation en établissements de spectacles publics ou de danse, tous lieux de plaisir, ou en local commercial ou industriel. De telles transformations, faites sous nos yeux, depuis la guerre, sont un vrai scandale dans une société qui manque de locaux d'habitation

et qui regorge d'immeubles imposants où des maisons d'affaires, banques, cinémas, se sont installés.

C'est la transformation d'un local d'habitation en un établissement de la catégorie prohibée, qui constitue l'infraction. Qu'entendre par ces mots de « local affecté à l'habitation » ? Le législateur n'a pas donné de définition, mais nous croyons qu'il résulte suffisamment de l'ensemble des travaux préparatoires qu'il a eu en vue l'état des lieux eux-mêmes, parce que sa pensée dominante a été de ne pas diminuer le nombre des locaux à usage d'habitation, qui fait actuellement si grand défaut à la société. C'est pourquoi l'article 15 devrait plutôt trouver sa place au titre III de la loi et non au titre II. Celle-ci exige donc au moins deux actes, une désaffectation d'un local ou immeuble destiné à l'habitation, une nouvelle affectation, une transformation, en établissement prohibé.

M Dormoy avait demandé à la Chambre, à comprendre, dans le même texte, la démolition des locaux d'habitation, Ce n'était pas beaucoup exiger, car les mots « même après démolition » auraient eu pour effet d'éviter des interprétations de la loi contraires au but que s'est proposé le législateur.

MM. Lancien et Fernand Merlin proposèrent au Sénat d'autoriser sous une condition la transformation dans le double-but : 1^o De permettre d'élever des locaux plus salubres à la place de ceux qui existent, car il est évident que le plus souvent les locaux que l'on démolit pour en construire et aménager d'autres, sont, pour la plupart, de vieilles constructions.

2^o Ne pas paralyser l'extension des maisons de commerce ou des établissements industriels.

La condition exigée était de faire une construction nou-

velle, présentant une capacité de logement au moins égale à celle qui existait auparavant sur le territoire de la commune en province, ou de l'arrondissement à Paris (1).

M. Bellet soutint cette disposition à la Chambre, mais M. Paul Escudier fit remarquer que, si elle était votée, des expulsions seraient autorisées et le but qu'il s'était proposé en faisant voter le texte de l'article 15 ne serait pas atteint. D'ailleurs, le rapporteur M. Guibal, rappela que l'interdiction de reconstruction portée dans l'article n'était que provisoire.

M. Gourju, au Sénat, a demandé à quelle catégorie appartenait un hôtel. Celui-ci est à la fois un immeuble consacré à l'habitation et un immeuble de nature commerciale. Or, si un particulier a acheté une maison avec l'intention de la transformer en hôtel, peut-il le faire ? Autrement dit, l'article 15 empêche-t-il cette transformation ? Le Garde des Sceaux a déclaré formellement être d'accord avec la commission du Sénat pour donner cette interprétation que le caractère de local d'habitation d'un hôtel primait le caractère commercial. Dans ces conditions, la transformation d'un local à usage d'habitation en hôtel est possible.

La portée de cet article est générale, en ce sens que celui-ci vise tous les locaux affectés à l'habitation, soit antérieurement soit postérieurement à 1914.

L'interdiction est prévue jusqu'au 1^{er} janvier 1925.

Juridictions chargées de punir les infractions et de faire exécuter les dispositions édictées dans le 1^{er} paragraphe de l'article 15.

Une double juridiction est chargée de l'application de

(1) Sénat, séance du 30 mars 1922.

cet article et de réprimer les infractions. Ce rôle revient au Tribunal de simple police et au Tribunal correctionnel.

1^o Compétence du Tribunal de simple police.

La loi range la transformation prohibée à l'article 15 dans la catégorie des contraventions poursuivies en vertu du paragraphe 15 de l'article 471 du Code pénal. L'amende ne pouvait pas être plus légère : 5 francs au maximum ! Cependant, le Tribunal de simple police, qui a compétence, suivant le droit commun, pour juger les contraventions, devra ordonner la réaffectation des lieux en locaux d'habitation, dans un délai déterminé.

2^o Compétence du Tribunal correctionnel.

Si les travaux ordonnés par le Tribunal de simple police dans le délai imparti par lui, ne sont pas exécutés, le Tribunal correctionnel devient compétent pour juger l'affaire; le propriétaire et l'occupant du local seront traduits devant ce tribunal et passibles d'une amende de 2.000 à 10.000 francs. En même temps, celui-ci devra ordonner les travaux de réaffectation aux frais des parties condamnées.

ARTICLE 16

ART. 16. — Les prorogations accordées par les différentes lois, y compris la présente, ne pourront ouvrir droit à des dommages-intérêts au profit soit d'un acquéreur de l'immeuble, soit d'une personne ayant loué à bail dans cet immeuble antérieurement à la promulgation de la présente loi. D'autre part, si la prise de possession d'un local loué à bail dans ces conditions se trouve retardée, le locataire futur qui voudrait résilier la convention devra, en ce cas, déclarer sa volonté de résilier la convention dans les trois mois de la promulgation de la présente loi.

DISPOSITIONS RELATIVES A L'ACQUEREUR D'UN IMMEUBLE OU A UN LOCATAIRE FUTUR AYANT CONTRAOTE AVANT LA PROMULGATION DE LA LOI.

Cet article fut adopté sans discussion. Le législateur qui accordait des prorogations ne pouvait pas se désintéresser de certaines conséquences fâcheuses qui se produiront inévitablement. L'article 16 envisage donc plusieurs cas de trouble provenant en définitive du fait du prince.

Il refuse tout droit à des dommages intérêts au profit :

1^o D'un acquéreur d'immeuble ;

2^o D'une personne ayant loué à bail dans l'immeuble ;
quand les deux sont lésés, par suite d'une prorogation de bail visant cet immeuble et que leur contrat est antérieur à la promulgation de la présente loi. Peu importe la catégorie de la prorogation ; qu'elle soit ancienne ou nouvelle, la disposition s'applique également. L'article 16

fait donc exception à ce que nous avons dit précédemment de l'indépendance absolue des deux premiers titres de la loi.

Si un locataire a pris un engagement de bail avant la promulgation de la loi et que, par suite d'une prorogation accordée, il ne puisse pas prendre possession du local loué à la date convenue avec le bailleur la loi lui offre la possibilité de résilier son contrat.

Il devra déclarer sa volonté de résilier la convention dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi. Il a par conséquent jusqu'au 1^{er} juillet pour faire sa notification au bailleur.

ARTICLE 17

ART. 17. — Lorsqu'il s'agit de locaux à usage d'habitation, toute exigence du bailleur, de ses agents ou préposés, ou toute convention tendant à imposer au preneur, soit sous forme de reprise de mobilier, soit sous forme de remise d'argent supplémentaire, un prix de location qui ne serait pas proportionné à la valeur du local, seront considérées comme illicites et frappées comme telles de nullité. En outre, toutes personnes les ayant frauduleusement exigées seront passibles des peines prévues à l'article 419 du Code pénal, les dispositions des articles 1116 et suivants du Code civil restant applicables, s'il y échet, pour les locaux à usage commercial ou industriel.

DÉLIT DE SPÉCULATION ILLICITE

Au Sénat, MM. Louis Serre, Maurice Sarraut et Brager de la Ville-Moysan ont particulièrement insisté sur l'intérêt qu'il y avait de mettre fin au trafic scandaleux qui s'est fait depuis quelque temps sous forme de vente de mobilier. On connaît l'offre méprisable. A celui qui, coûte que coûte, veut avoir un logement, un locataire cède son bail, sous condition d'une reprise ou vente du mobilier, payé trois, cinq et dix fois sa valeur. Des faits qui révoltent la conscience ont été cités (1).

A la Chambre, M. Castel, dans un but de protection sociale, en faveur des locataires, et pour empêcher la hausse exagérée des loyers, a soutenu qu'il était nécessaire de prévoir un maximum au taux de majoration. Il avait

(1) Sénat, 2^e séance du 10 mars 1922.

donné à la disposition de l'amendement qu'il avait présenté une portée générale, c'est-à-dire qu'elle s'appliquait aux locaux à usage commercial ou industriel comme à ceux à usage d'habitation. Il a proposé de fixer ce maximum à 50 0/0. Au-dessus de ce chiffre, il y aurait eu spéculation illicite. C'était offrir un bien mauvais cadeau aux locataires. Nombre de propriétaires se seraient empressés de porter jusqu'à ce chiffre le taux du loyer. Il était à craindre que ce maximum ne fût métamorphosé en minimum. Si un nivellement des loyers eut été obtenu, ce n'est assurément pas celui que M. Castel avait en vue.

Le système envisagé par le législateur dans le but d'empêcher les marchés honteux des spéculateurs prévoit deux cas :

- 1^o Cas relatif à des locaux à usage d'habitation ;
- 2^o Cas relatif à des locaux à usage commercial ou industriel.

1^o Cas relatif à des locaux à usage d'habitation.

Pour l'interprétation de la disposition qui tend à établir définitivement un délit de spéculation illicite, en matière de location d'immeubles à usage d'habitation, il suffit de se reporter aux débats de la Chambre, 2^e séance du 25 mars dernier. M. Cautru a donné cette interprétation qui fut confirmée par le Garde des Sceaux et le rapporteur de la loi, Celle-ci ayant un caractère définitif, l'article 17 continuera de recevoir son application après le 1^{er} janvier 1925. Toute exigence du bailleur, de ses agents ou préposés, de même que la convention fixant un prix de location qui n'est pas en rapport avec la valeur du local, constitue un délit si une des manœuvres suivantes est établie : reprise de mobilier ou remise d'argent supplémentaire. En d'autres termes, le délit prévu par l'article

17 n'existe pas sans l'une ou l'autre de ces manœuvres. En leur absence, le propriétaire a toute liberté pour discuter le prix de location.

Le mot « frauduleusement » qui se trouve dans le texte, vient d'une observation présentée par M. Barthou, Garde des Sceaux. A ce sujet, M. Etienne Flandin rappela, au Sénat, le principe essentiel de notre droit pénal, suivant lequel on ne doit pas prononcer de pénalité lorsqu'il n'y a pas intention frauduleuse.

Les peines prévues à l'article 17 sont de deux sortes :

1^o Les engagements ou conventions étant considérés comme illicites sont frappés comme tels de nullité ;

2^o Les auteurs d'une des deux manœuvres expressément défendues seront passibles des peines prévues à l'article 419 du Code pénal, qui prévoit un emprisonnement d'un mois au moins, d'un an au plus, et d'une amende de 500 francs à 10.000 francs.

2^o Cas relatif à des locaux à usage commercial ou industriel.

Quand il s'agit de locaux à usage commercial ou industriel, il ne pouvait échapper au législateur que la situation est très différente. Dans toute cession de fonds de commerce il y a presque toujours une cession de bail et une cession de mobilier, une reprise de marchandises. C'est pourquoi, il décida de laisser ces locaux sous la dépendance des articles 1116 et suivants du Code civil.

Le locataire d'un local à usage d'habitation frauduleusement lésé pouvait bien invoquer les articles 1116 et suivants du Code civil ; c'est d'ailleurs le droit commun. Pour engager un procès, il hésitait d'autant plus que généralement il jouissait verbalement des lieux ; d'où il suit que les moyens de preuve établissant l'erreur, le dol, ou la vio-

lence, étaient difficiles à obtenir. En matière de baux de fonds de commerce, il en est différemment ; il y a des écrits et souvent une correspondance échangée.

L'article 1116 dit que le dol est une cause de nullité lorsque les manœuvres pratiquées par l'une des parties sont telles, qu'il est évident que, sans ces manœuvres, l'autre partie n'aurait pas contracté. La nullité de la convention ne serait pas prononcée s'il n'est pas établi que le dol a été la cause déterminante de la volonté. La jurisprudence est fixée en ce sens (1).

L'article 1117 ajoute que la convention contractée par erreur, violence, ou dol n'est point nulle de plein droit, mais donne seulement lieu à une action en nullité.

L'article 1118 porte que la lésion ne vicie les conventions que dans certains contrats ou à l'égard de certaines personnes. En résumé, ce sont les principes généraux du droit commun qui continuent de recevoir leur application en matière de locaux à usage commercial ou industriel.

(1) *Cours élémentaire de Droit civil français*, par AMBROISE COLIN, conseiller à la Cour de cassation et H. CAPITANT, professeur de Droit civil à la Faculté de droit de Paris.

ARTICLE 18

ART. 18. — A défaut d'accord amiable, pour obtenir le bénéfice de la prorogation prévue à l'article 7, le locataire devra, soit par lettre recommandée, soit par acte extrajudiciaire, faire connaître au bailleur la durée et les conditions de la prorogation sollicitée.

Cette demande devra être formée trois mois au moins avant l'expiration du bail écrit ou de la prorogation déjà acquise. S'il s'agit d'une location verbale déjà dénoncée par congé, la demande doit être formée dans les trois mois de la promulgation de la présente loi ; s'il s'agit d'une location verbale en cours, la demande doit être formée dans les vingt jours de la réception du congé, lequel, à peine de nullité, devra expressément mentionner ce délai.

Aucune forclusion ne pourra être invoquée avant l'expiration du délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Dans les vingt jours de la réception de la demande de prorogation, le bailleur notifiera, en la même forme, au locataire s'il accepte la proposition ou sur quels points il entend la contester.

Faute de réponse dans ledit délai ou en cas de désaccord, la partie la plus diligente saisira, par lettre recommandée ou déclaration faite au greffe, le juge de paix, quand le prix du loyer en cours ne dépassera pas mille francs (1.000 francs), et, dans tous les autres cas, le président du tribunal civil de la situation de l'immeuble, lequel pourra se faire remplacer par un magistrat du siège ou un juge assesseur.

Le juge de paix, le président ou le juge délégué convoquera, par lettre recommandée du greffier avec avis de réception, les parties qui, sauf en cas d'excuse jugée valable, comparaitront en personne et pourront se faire assister ou représenter devant le juge de paix par tous mandataires de leur choix et, pour les affaires ressortissantes du tribunal de première instance, par un avocat régulièrement inscrit ou un avoué exerçant près de ce tribunal.

Le juge aura pour mission de concilier les parties. Il devra dresser procès-verbal, soit de la non-conciliation, soit de l'accord intervenu. Dans ce dernier cas, le procès-verbal sera revêtu de la formule exécutoire. Les parties pourront, par une demande signée de chacune d'elles, donner au juge tout pouvoir de trancher leur différend comme arbitre amiable compositeur en dernier ressort, avec dispense de toutes for-

malités judiciaires et s'engager à tenir sa décision comme règle de leurs accords réciproques.

Faute de comparution ou de représentation, ou à défaut de conciliation, l'affaire sera portée par le juge de paix à son audience, ou par le juge conciliateur devant le tribunal qui statuera en chambre du conseil, sur son rapport et sans autre procédure, et dont pourront faire partie les juges assesseurs.

Les parties seront avisées huit jours, au moins à l'avance du jour de l'audience par lettres recommandées, expédiées par le greffier ; elles pourront s'y présenter ou s'y faire représenter de la manière et en la forme susindiquées.

La décision du juge de paix ou du tribunal sera rendue en dernier ressort et ne pourra être attaquée que par la voie du recours devant la Commission supérieure instituée par la loi du 14 décembre 1920, en se conformant aux règles de l'article 51 de la loi du 9 mars 1918, et de l'article 4 de la loi du 14 décembre 1920.

Le greffier recevra les émoluments fixés par le tarif général du décret du 29 décembre 1919.

La même procédure sera suivie pour toutes les instances non encore introduites, ainsi que pour le jugement des affaires renvoyées après cassation par arrêt postérieur à la promulgation de la présente loi, relatives à l'application des lois des 9 mars 1918, 4 janvier et 23 octobre 1919, et 4 mai 1920, et le titre I^{er} de la présente loi concernant les loyers.

Les commissions arbitrales sont supprimées, leurs archives seront déposées aux greffes des tribunaux dans le ressort desquels elles fonctionnent. Elles continueront à juger les affaires inscrites au greffe pour conciliation.

En raison de la suppression des commissions arbitrales, au cas d'accord intervenu entre les parties avant la promulgation de la présente loi, dans la procédure de conciliation prévue par la loi du 9 mars 1918, le procès-verbal de l'accord sera délivré aux parties, sur leur demande, revêtu de la formule exécutoire.

PROCÉDURE. — ECONOMIE GÉNÉRALE DE CET ARTICLE. —

LES TROIS PHASES ENVISAGÉES. — JUGES COMPÉTENTS.

— COMPÉTENCE TERRITORIALE. — SUPPRESSION DE LA JURIDICTION ARBITRALE.

1^o L'économie du texte par lequel le législateur se propose de régler la juridiction comprend trois phases.

Première phase.

La loi invite les parties, c'est-à-dire propriétaires et locataires, à s'entendre sur la durée et les conditions de la prorogation sollicitée. Les parties peuvent donc spontanément s'accorder, conclure des arrangements. Malheureusement, beaucoup de locataires ne peuvent pas entrer en rapport direct avec leur propriétaire, soit mauvaise volonté, soit trop grande exigence de celui-ci ou de ceux-là. Or, une situation indécise pour eux ne peut se prolonger longtemps ; les droits de chacun doivent être établis.

Par conséquent, à défaut d'accord amiable, le locataire qui est demandeur, puisque c'est lui qui sollicite le bénéfice de la prorogation, doit prendre l'initiative de faire connaître au propriétaire deux choses : 1^o la durée ; 2^o les conditions de la prorogation désirée.

1^o En quelle forme, le locataire est-il tenu de s'adresser au propriétaire ?

La loi veut avant tout éviter les difficultés, c'est pourquoi elle oblige les locataires à faire usage soit de la lettre recommandée, soit de l'acte extra-judiciaire, dont l'huissier se chargera. Le Président de la Commission et le rapporteur de la loi au Sénat (1) avaient insisté pour que seul soit admis l'acte extra-judiciaire, non pas parce que acte de procédure, mais parce qu'il importe qu'à la base et dès le début de cette procédure amiable les intentions du locataire soient suffisamment connues. Il sera, peut-être, plus tard très utile au juge de savoir quelles conditions ont été offertes par le locataire, comme contre-partie de la prorogation demandée. L'acte extra-judiciaire, rédigé par un huissier, était donc de nature à donner plus de garantie

(1) Voir rapport de M. Morand au Sénat, p. 42.

à cet égard qu'une simple lettre rédigée par un demandeur inhabile à écrire ou à exprimer sa pensée.

La Chambre s'est placée à un autre point de vue, pour se décider. Elle considéra les frais de procédure et son désir fut de les diminuer dans la mesure du possible. Cependant, MM. Grousseau et Bellet firent justement observer que la loi devait autoriser l'acte extra-judiciaire en considérations des illétrés, qui peuvent désirer cette garantie. La Chambre s'est rendue à cet argument et vota l'amendement de MM. Grousseau et Bellet prévoyant l'acte extra-judiciaire au même titre que la lettre recommandée.

2^o Dans quel délai, le locataire est-il tenu de demander le bénéfice de la prorogation et de faire connaître ses conditions ?

Trois cas sont envisagés :

Premier cas. — C'est celui d'un bail écrit ou d'une location en cours de prorogation.

Le locataire doit notifier sa demande trois mois au moins avant l'expiration du bail écrit ou de la prorogation déjà acquise. Ici, donnons une précision ; il faut aussi comprendre par prorogation déjà acquise, la prorogation de plein droit, ou sursis, prévue au 1^{er} paragraphe de l'article 7. Dans ces conditions, ceux qui jouiront de cette prorogation de plein droit devront faire leur notification trois mois au moins avant la date à laquelle le dit sursis prend fin. Pour Paris et la banlieue, le terme d'usage qui précède le 1^{er} janvier 1923 étant le 1^{er} octobre, la notification devra donc être faite avant le 1^{er} juillet.

Cette précision, relative au délai en cas de prorogation de plein droit, est due à une intervention de M. Cautru, à la Chambre. Une déclaration du rapporteur de la loi donna satisfaction à M. Cautru, qui retira son amende-

ment tendant à ajouter au texte la prorogation de plein droit, au même titre que le bail écrit ou que la prorogation déjà acquise (1).

Deuxième cas. — C'est celui d'une location verbale déjà dénoncée par un congé au moment de la promulgation de la loi.

Le locataire doit notifier sa demande dans les trois mois de la promulgation. Il a donc, pour remplir cette formalité obligatoire, jusqu'au 1^{er} juillet prochain.

Grâce à un amendement présenté au Sénat par M. Louis David, le propriétaire n'aura pas à donner un second congé pour faire courir le délai, comme le texte le comportait avant d'être modifié. Le congé donné avant la loi est suffisant (2).

Troisième cas. — C'est celui d'une location verbale en cours.

Le locataire doit notifier sa demande dans les 20 jours de la réception du congé.

M. Lancien a fait admettre par le Sénat une disposition (3), qui fut ensuite votée par la Chambre, rendant obligatoire la mention expresse, dans le congé, du délai dont dispose légalement le locataire pour faire sa demande. De cette façon, celui-ci ne pourra pas prétendre qu'il ignorait la loi ; il sera sans excuses s'il ne fait pas valoir ses droits en temps utile. L'amendement de M. Lancien fut adopté sans opposition.

La loi ajoute, dans le 3^e paragraphe de l'article 18, qu'aucune forclusion ne pourra être invoquée avant l'expiration du délai de trois mois à compter de la promulgation.

(1) Chambre des députés, 2^e séance du 25 mars 1922.

(2) Sénat, 1^{re} séance du 30 mars 1922.

(3) Sénat, 2^e séance du 10 mars 1922.

Dans ces conditions, jusqu'au mois de juillet, les locataires qui auraient été déclarés forclos pour prétendre au bénéfice d'une des précédentes lois provisoires sur les loyers sont réhabilités.

3^o Réponse du propriétaire.

Le propriétaire notifie au locataire s'il accepte la proposition, ou sur quels points il la conteste. Cette réponse est prévue dans la même forme, lettre recommandée ou exploit d'huissier. Il est invité à faire cette réponse dans les vingt jours de la réception de la demande de prorogation ; ou bien, le propriétaire a répondu, en proposant un accord avec le locataire ; si cet accord se fait, tout est terminé ; ou bien, le propriétaire n'a pas répondu dans le délai de vingt jours, ou l'accord n'a pas réussi, alors, on entre dans la seconde phase.

Avant d'aborder l'étude de celle-ci il reste une difficulté à trancher.

Il nous paraît parfaitement établi, par tout l'ensemble des travaux préparatoires, que le locataire n'est pas tenu par le délai imparti dans le deuxième paragraphe de l'article 18, pour jouir de la prorogation de droit. Cela tient à ce que cette prorogation a le caractère d'un sursis. Néanmoins, celle-ci peut être contestée. Des conditions sont prévues par le 1^{er} paragraphe de l'article 7. S'il arrive donc que le locataire garde le silence, comme s'il n'avait aucune obligation à remplir pour jouir du sursis obligatoire qui le maintient dans les lieux, le propriétaire n'a qu'un parti à prendre, c'est de faire usage de la même procédure, prévue à l'article 18, en lui adressant soit une lettre recommandée, soit un acte extra-judiciaire pour lui notifier les exceptions dont il entend user pour faire échec au sursis obligatoire, ou bien les conditions qu'il demande, comme

contre-partie à cette prorogation de droit (1). Aucun délai n'est prévu pour l'exercice de ce droit par le propriétaire, qui est évidemment libre de ne pas y recourir. Il n'a qu'à consulter son intérêt ; c'est sans doute pourquoi la loi est muette sur cette question. Il nous paraît juste, et conforme à l'esprit de la loi, de laisser au locataire le même délai de vingt jours de la réception de la lettre recommandée ou de l'acte extra-judiciaire pour notifier, en la même forme, au propriétaire, s'il a accepté ces conditions ou sur quels points il entend les contester. Faute de réponse, dans le dit délai, du locataire, ou à défaut d'accord, la partie la plus diligente saisira le juge, conformément aux dispositions prévues à l'article 18. Sans doute, la loi ne prévoit pas le cas ; mais, la solution que nous donnons nous paraît conforme à l'intention du législateur, telle qu'il est possible de la saisir dans les travaux préparatoires.

Deuxième phase.

Faute de réponse dans le délai de vingt jours ou en cas de désaccord, la partie la plus diligente, dit la loi, saisira le juge compétent par lettre recommandée ou par une déclaration au greffe.

Il est certain qu'une déclaration au greffe ne présente pas certains inconvénients de la lettre recommandée. Celle-ci notamment ne contient pas toujours la valeur des menues dépenses que le juge ou le greffier ne sont pas tenus d'avancer pour convoquer les parties par lettre recommandée avec avis de réception.

Quel juge est compétent ?

(1) Voir plus loin, sous le titre : « Champ d'application de l'article 18 », pourquoi c'est la procédure de cet article qui s'applique au cas visé et non celle de la loi du 6 janvier 1922.

1^o C'est le juge de paix, quand le prix du loyer en cours ne dépassera pas 1.000 francs par an.

On sait qu'en pareille matière, la compétence ordinaire de ce magistrat est de 600 francs. La loi actuelle a donc étendu sa compétence.

Le Sénat avait d'abord paru vouloir écarter toute compétence du juge de paix dans cette question des loyers, surtout pour des raisons d'ordre juridique. En effet, aux termes de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1905, le juge de paix n'est compétent de 300 à 600 francs qu'à charge d'appel ; d'autre part, dans les questions qui se posent relativement à la prorogation, la demande est toujours indéterminée. Dans le but de rester fidèle au droit commun, et dans celui de simplifier la solution des affaires, en déférant immédiatement au tribunal ces questions de loyers, dont celui-ci serait appelé à connaître, comme juridiction d'appel, si celle des juges de paix était maintenue, comme la Chambre en avait décidé, la commission du Sénat et son rapporteur (1) proposèrent d'écarter la compétence de ce magistrat.

A la Chambre, M. Camille Blaisot se montra l'adversaire résolu de la compétence du juge de paix, parce que adversaire du juge unique. Le Garde des Sceaux, M. Bonnevey, parla éloquemment du rôle et de la compétence du juge de paix. Celui-ci est, par excellence, le juge conciliateur. Y a-t-il un plus beau rôle pour un magistrat ? M. Bonnevey apportera dans la discussion un argument qui a bien une valeur. L'ancien Garde des Sceaux a déclaré : « Si nous avons reçu à la Chancellerie des réclamations — et elles ont été assez nombreuses contre certaines décisions, no-

(1) Rapport de M. Morand au Sénat, p. 45.

tamment à Paris — nous en avons reçu contre les décisions du juge des référés, nous n'en n'avons jamais reçu contre la décision des juges de paix (1). Or, pour l'application de la loi du 17 juillet dernier, ajoutait-il, il y a eu dans toute la France 7000 affaires en référés, et 17000 devant les juges de paix ». D'ailleurs, l'intérêt des justiciables réclame depuis longtemps cette extension de compétence. Un projet portant celle-ci jusqu'au chiffre de 1.500 francs est déposé à la Chambre (2). Mais, c'est souvent le sort des réformes désirables, de rester en suspens !

Dans le passé, le juge de paix ne fut peut-être pas bien considéré. Il manquait de capacité et d'indépendance ; il recevait un traitement dérisoire. Depuis, on a exigé de lui des connaissances juridiques, des examens ; un concours a été institué, sa situation fut améliorée. Il est alors devenu plus indépendant des partis politiques. Il faut bien admettre que tant vaut le juge, tant vaut la juridiction, et le juge ne vaut que par sa liberté. L'inamovibilité est une garantie d'indépendance, de liberté, qui devrait s'étendre à tous les juges. La plus large indépendance doit être donnée à la magistrature ; à cette condition, la carrière sera recherchée ; car, ce n'est certes pas à la fortune qu'elle conduit.

2° C'est le président du Tribunal civil au-dessus d'un loyer annuel de 1.000 francs. Nous devons ajouter que le loyer qui sert de base est celui en cours, sans tenir compte de la majoration envisagée.

Le cinquième paragraphe de l'article 18 prévoit que le

(1) Chambre des députés, 2^e séance du 3 décembre 1921, p. 4570.

(2) Proposition de M. Marin, député de Nancy, c'est pourquoi M. Levasseur avait repris ce chiffre pour les loyers.

Président du tribunal civil pourra se faire remplacer par un magistrat au siège ou par un juge assesseur.

Tentative de conciliation. — Convocation des parties.

Le juge de Paix, le Président ou le juge délégué convoquera par lettre recommandée du greffier, avec avis de réception, les deux parties. Le greffier prendra soin de retirer un avis de réception de façon à être certain que la convocation a bien touché le justiciable. Si celui-ci n'a pas été touché, nous estimons en l'absence de toute indication dans la loi, qu'il y aura lieu de le faire citer par l'huissier, pour que l'affaire puisse légalement suivre son cours. La loi du 9 mars 1918, qui a servi de modèle à la procédure actuelle, prévoit l'acte d'huissier, dans le cas où la partie n'a pas été touchée par la lettre recommandée.

Comparution personnelle des parties.

La loi actuelle pose le principe de la comparution personnelle des parties, comme l'avait fait celle du 9 mars 1918. Le juge compétent devra examiner si l'excuse de la partie absente est valable, il est de son devoir d'apporter la plus grande attention à l'examen de l'excuse. Nous savons, par expérience, qu'il est généralement plus facile d'obtenir un arrangement quand les parties sont en présence que lorsque celles-ci sont représentées. Malheureusement, les certificats de complaisance justificatifs de l'excuse sont d'un usage très courant.

Les parties peuvent se faire assister par tous mandataires ordinaires, parents ou non. En cas d'excuse jugée valable, elles peuvent être représentées en justice de paix, par ces mêmes mandataires porteurs de pouvoirs sur

timbre et enregistrés. Devant le Tribunal civil, les avocats et les avoués de première instance sont seuls admis.

Mission du juge. — Le juge arbitre.

Le juge a pour mission de concilier les parties, mission importante entre toutes, sur laquelle le législateur a beaucoup insisté. Un juge ne remplirait pas sa mission, en se contentant de demander simplement aux parties, si elles sont ou non disposées à se concilier. Il doit au moins faire une tentative sérieuse. En vue de tarir, autant que possible, la source des innombrables litiges que M. Etienne Flandin prévoit, celui-ci a fait adopter par le Sénat une disposition (1) déjà admise par la Chambre, permettant de conférer au juge les pouvoirs d'arbitre amiable compositeur.

Nous estimons donc que toutes les fois que celui-ci se trouvera en face de parties disposées à lui conférer ce pouvoir, il devra aussitôt saisir l'occasion de s'offrir à remplir cette mission ; c'est affaire de tact, avant tout échange d'explications sur le fond.

Le juge dressera procès-verbal soit de la non conciliation soit de l'accord intervenu.

Dans ce dernier cas, le procès-verbal sera revêtu de la formule exécutoire. Ceci est une heureuse innovation. La loi du 9 mars 1918 n'avait pas prévu la formule exécutoire ; il en était résulté de graves inconvénients.

Troisième phase. — Affaires portées à l'audience

Faute de comparution ou de représentation, ou à défaut

(1) Sénat, 2^e séance du 10 mars 1922.

de conciliation, dit la loi, l'affaire est portée à l'audience par le juge de Paix ou par le juge conciliateur.

Les parties sont convoquées par lettres recommandées. La loi ne prescrit pas l'avis de réception. Est-ce oubli, est-ce raison d'économie ; un second avis de réception a-t-il été jugé inutile ; car ou bien la partie a été déjà touchée et il n'y a pas de raison pour qu'une seconde lettre recommandée ne lui parvienne pas, ou bien la partie n'a pas été touchée la première fois, et le législateur aura peut-être estimé qu'un second avis de réception était en ce cas inutile ?

Les lettres recommandées sont expédiées par le greffier, pour aviser les parties, huit jours au moins à l'avance du jour de l'audience.

Représentation à l'audience.

La loi dit que les parties pourront se présenter à l'audience ou s'y faire représenter de la manière et en la forme sus-indiquée. Nous croyons que les expressions « de la manière et en la forme », portées au texte, signifient, non seulement l'assistance et la représentation, mais aussi l'excuse valable. Le législateur a trop insisté et à différentes reprises — les travaux préparatoires en témoignent — sur cette idée que la procédure organisée doit avant tout être une procédure tendant à faire aboutir la conciliation, pour qu'il soit possible de conclure que la même idée doit se retrouver dans cette troisième phase, où les parties sont entrées. Comme conséquence de notre interprétation, la partie sera tenue à nouveau de présenter, soit à l'audience du juge de Paix, soit devant le Tribunal, une excuse jugée valable.

L'affaire est portée par le juge de paix à son audience

ou par le juge conciliateur devant le tribunal, qui statuera en Chambre du conseil, sur le rapport du juge conciliateur. Evidemment, statuer c'est juger. Le Tribunal jugera donc en Chambre du conseil et non en audience publique. Ainsi, c'est l'audience publique qui est prévue pour les affaires de loyers jusqu'au taux de 1.000 francs, la Chambre du Conseil pour les mêmes affaires au-dessus de 1.000 fr. Cette différence de procédure tient sans doute à cette considération que la présence de trois juges donne plus de garanties que la présence d'un seul.

La décision du juge de paix ou du tribunal est rendue en dernier ressort.

Compétence ratione loci, c'est-à-dire territoriale.

Dans tous les cas, le juge de la situation de l'immeuble est compétent. Cette solution est rendue nécessaire par la nature des difficultés à solutionner et par les données d'ordre local sur lesquelles le juge est obligé de fonder sa décision.

L'article 8 notamment ne permettait pas une autre compétence.

Voies de recours.

Appel.

Les décisions étant rendues en dernier ressort, il n'y a pas d'appel.

Pourvoi en cassation.

C'est la seule voie de recours prévue par la loi.

Le pourvoi en cassation est réglé par l'article 51 de la loi du 9 mars 1918 et par l'article 4 de la loi du 14 décembre 1920. Le justiciable devra faire son pourvoi par déclaration au greffe de la juridiction qui a rendu la décision ; il

devra le faire dans la quinzaine de la signification de cette décision ; il devra la notifier, à peine de déchéance, dans la quinzaine de la déclaration de pourvoi, par le ministère d'huissier. Le ministère de l'avocat à la Cour de Cassation n'est pas obligatoire ; aucune amende ne doit être consignée. La circulaire ci-dessous précise certains renseignements sur la procédure du pourvoi (1).

Opposition.

On sait que l'opposition est une voie de recours particulière aux jugements rendus par défaut. Une procédure est donc indispensable pour qu'une partie ne se trouve pas dans l'impossibilité d'obtenir justice et pour que l'autre

(1) Circulaire relative à la procédure des pourvois en matière de loyers, Paris, le 5 avril 1922. — Le Procureur général près la Cour de Cassation à M. le Procureur général près la Cour d'appel de

L'article 18, § 10, de la loi du 31 mars 1922, portant fixation définitive de la législation sur les loyers, dispose que la décision du Juge de paix ou du Président du tribunal pourra être attaquée par la voie du pourvoi en cassation, conformément aux règles établies par l'article 51 de la loi du 9 mars 1918, aux termes duquel les dossiers des pourvois doivent être transmis à la Cour de cassation dans la quinzaine de la notification.

J'ai l'honneur, en conséquence, de vous prier de vouloir bien donner à vos Substituts des instructions pour qu'ils invitent les Greffiers des justices de paix et des tribunaux civils :

1^o A informer les parties, lors de leur déclaration de pourvoi que le dossier doit être transmis par les soins du greffe, à la Cour de cassation, et qu'elles doivent déposer audit greffe le mémoire qu'elles désirent produire ;

2^o A n'adresser les dossiers à la Cour de Cassation, lorsque la notification du pourvoi ne leur a pas été remise, qu'après l'expiration du délai d'un mois à compter de la date du recours ;

3^o A ne jamais omettre de joindre aux dossiers transmis à la Cour, non seulement l'expédition de la décision attaquée, celle du pourvoi, l'original de la notification, mais aussi les conclusions prises par les parties devant le Tribunal, et, s'il y a lieu, les mémoires produits par elles relativement au pourvoi.

Le Procureur général,
MÉRILLON.

ne risque pas d'être définitivement condamnée, sans avoir été entendue.

Le législateur de la loi du 31 mars a oublié de parler de cette voie de recours. Est-ce avec intention ? Nous ne le croyons pas. Refuser la voie de l'opposition, c'est porter une trop grave atteinte aux principes généraux du droit, et notamment à ceux de la justice contradictoire. Alors, nous sommes bien obligés d'admettre que c'est un oubli. Mais quelle procédure devra prendre l'opposant ? est-ce celle du droit commun ou bien celle prévue par l'article 46 de la loi du 9 mars 1918 ? Nous croyons que c'est cette dernière procédure qu'il faudra suivre.

En effet, pour le pourvoi en Cassation, la loi dit qu'il sera introduit conformément aux règles de l'article 51 de la loi du 9 mars 1918 ; elle renvoie donc à la procédure organisée par le dit article. Mais, d'autre part, le paragraphe porte que la décision du juge de paix ou du tribunal ne pourra être attaquée que par la voie du recours devant la Commission supérieure. Cette disposition, selon nous, a simplement pour but d'écarter l'appel. Cette interprétation paraît bien résulter des travaux préparatoires où l'appel est visé et non l'opposition. Comment expliquer autrement le silence du législateur à l'égard de cette dernière voie de recours ? L'examen des travaux préparatoires nous révèle sa pensée ; il n'a pas voulu de l'appel afin d'éviter toute prolongation de débats. Mais il n'a jamais été question de l'opposition. Cette voie de recours ne prolonge pas les débuts comme l'appel. Pour les plus petites affaires, jusqu'au chiffre de 300 francs, en justice de paix, la voie de l'opposition est permise, d'un usage fréquent, et l'appel n'est pas permis pour une des raisons qui l'ont fait écarter par le législateur du 31 mars ; raisons d'économie.

Maintenant, si on se reporte à l'article 51 de la loi du 9 mars, le 2^e paragraphe de cet article nous renvoie à l'article 46 qui a organisé la procédure de l'opposition.

D'autre part, il y a lieu de considérer que tout le titre 1^{er} régit les anciennes prorogations dont l'origine est la loi fondamentale du 9 mars 1918. Il semble donc logique de se reporter à celle-ci pour la procédure à suivre, dans le silence de la présente loi. Si notre interprétation n'est pas conforme au texte de celle-ci, elle répond néanmoins à l'esprit de justice. Les travaux préparatoires ne l'excluent pas.

Formalités du timbre et de l'enregistrement.

Il résulte nettement de l'examen des travaux préparatoires que le législateur a eu l'heureuse pensée d'éviter de mettre les parties dans les frais. Malheureusement, le texte de la loi ne répond pas à ce désir. A considérer ce texte, il semble qu'il soit nécessaire de faire une distinction : 1^o pour tous les actes de procédure relatifs à l'application de la loi du 9 mars 1918, c'est-à-dire qui relèvent du titre 1^{er}, c'est l'article 53 de la loi fondamentale qu'il y aura lieu d'appliquer ; ces actes seront dispensés de timbre et enregistrés en débet ; 2^o pour tous les actes se rapportant au titre II, c'est le droit commun qui devra s'appliquer : Les formalités du timbre et de l'enregistrement sont exigées. La loi prescrit que le greffier recevra les émoluments fixés par le tarif général du décret du 29 décembre 1919.

Suppression des commissions arbitrales.

M. Etienne Flandin a relevé au Sénat (1) l'apparente contradiction qui existe dans le texte, (qui prévoit que les

(1) Sénat, 2^e séance du 10 mars 1922.

commissions arbitrales restent compétentes pour toutes les actions actuellement inscrites avec le dernier paragraphe) avec ces mots : « les commissions arbitrales sont supprimées ». Mais, a répondu le président de la commission du Sénat, il faut entendre que ces commissions seront supprimées quand elles auront terminé d'expédier les actions déjà introduites devant elles à la promulgation de la loi. On n'a pas voulu les dessaisir des affaires dont elles devaient connaître. C'est le rapporteur de la loi à la Chambre, M. Guibal, qui a fait introduire dans le texte ces mots : « les affaires inscrites au greffe pour conciliation (1), une vue d'écarter toute difficulté sur la question de savoir de quelles actions les commissions restaient saisies. M. d'Iriart d'Etchepare fit admettre une disposition par laquelle tout procès verbal de conciliation sera délivré aux parties, sur leur demande, revêtu de la formule exécutoire. La raison d'une telle prescription est que les commissions arbitrales devant disparaître, les traces de conciliation pourraient se perdre. Or certains peuvent contester dans la suite les arrangements pris devant le Président de la commission. Le titre exécutoire apporte une garantie pour les parties.

Champ d'application de l'article 18 relatif à la procédure.

La procédure organisée par l'article 18 est une, en ce sens qu'elle s'applique à tous les locataires visés par la loi du 31 mars 1922 et par conséquent :

- 1° A tous ceux qui appartiennent au titre 1^{er}, qui sont soustraits à la compétence des commissions arbitrales ;
- 2° A tous ceux qui demanderont le bénéfice du titre II ;
- 3° A toutes les affaires pour lesquelles auront été rendus

(1) Chambre des députés, séance du 25 mars 1922.

des arrêts de cassation postérieurs au 31 mars 1922 et relatifs aux lois sur les loyers.

Nous en concluons donc que pour l'application de l'article 32 de la loi du 9 mars 1918, relatif aux délais à accorder aux débiteurs hypothécaires, le juge de paix sera compétent jusqu'à la somme de 1.000 francs. Sans doute la compétence a été fixée suivant le taux des loyers ; mais, dans le silence de la loi, quelle autre solution adopter ? La procédure actuelle hérite de toutes les actions dont les commissions arbitrales devaient connaître. Le taux de compétence fixé dans cet article doit donc être pris en considération dans le cas envisagé. Il ressort des travaux préparatoires que c'est ce taux que le législateur a voulu prendre pour base de la compétence.

Cette procédure est celle qui doit être suivie, au cas où un propriétaire veut faire échec à la prorogation de plein droit, qui maintient le locataire dans les lieux. En effet, la loi du 6 janvier 1922 n'a été mentionnée au 1^{er} paragraphe de l'article 7 qu'en vue des conditions à remplir, relatives au bénéfice de la prorogation de plein droit. Quelle raison aurait pu avoir le législateur de soustraire la prorogation de plein droit à la procédure qu'il a organisée dans la loi actuelle ? En rappelant les conditions de la loi du 6 janvier, il a manifestement voulu faire connaître son intention de proroger le sursis prévu par cette loi afin de ne pas laisser le locataire sans titre, dans les locaux qu'il occupe, et lui donner le temps nécessaire pour réclamer le bénéfice des prorogations nouvelles.

D'ailleurs le 2^e paragraphe de l'article 18 envisage le cas d'une location verbale déjà dénoncée par congé avant la promulgation de la loi. C'est le deuxième cas que nous avons examiné dans la première phase de la pro-

cédure sous le titre : *dans quel délai, le locataire est-il tenu de demander le bénéfice de la prorogation ?* Il n'est pas douteux que pour une telle location dénoncée dans ces conditions se pose la question relative à la nécessité de la prorogation de plein droit.

Une décision a été rendue en ce sens par le juge des référés de la Seine à la date du 11 avril 1922 (1).

Admettre la thèse contraire, ce serait compliquer inutilement les choses. Un propriétaire pourrait poursuivre son locataire successivement suivant deux précédures s'il voulait lui contester le bénéfice des prorogations de l'article 7 : La première, celle de la loi du 6 janvier pour la prorogation du 1^{er} paragraphe de cet article ; la seconde, celle de la loi du 31 mars pour la prorogation du second paragraphe. Le législateur, au lieu de simplifier la procédure, comme telle fut son intention, l'aurait compliquée.

(1) Voici la partie intéressante de cette décision :

« Attendu, contrairement à ce que soutient le demandeur, que le juge des Référés, malgré la référence à la loi du 6 janvier 1922, inscrite dans le paragraphe 1^{er} de l'article 7 de la loi du 31 mars, est incompétent pour statuer ;

« Attendu que si cette loi du 6 janvier 1922 ainsi visée expressément par celle du 31 mars, doit continuer à être appliquée, elle ne saurait du moins l'être que dans celles de ses dispositions qui ne sont pas contraires à l'acte législatif postérieur ;

« Que l'article 18 de la loi de mars institue une procédure et une juridiction spéciales pour les prorogations qu'elle édicte ;

« Que non seulement cet article ne fait aucune distinction entre la prorogation de plein droit du paragraphe 1^{er} et la prorogation facultative du paragraphe 2, mais encore que la disposition qui vise nommément les locations dénoncées avant la promulgation de la loi, c'est-à-dire celles pour lesquelles se pose la nécessité de la prorogation de plein droit, fournit une preuve directe que le législateur a entendu soumettre aux mêmes règles de forme de compétence la solution des contestations qui peuvent naître à l'occasion de l'une et l'autre prorogation ;

« Par ces motifs, renvoyons les parties à se pourvoir devant la juridiction compétente et disons n'y avoir lieu à référé. »

TITRE III

Il résulte de l'examen du titre 3 de la loi, que le législateur, en adoptant ces dispositions, fut pénétré de cette idée générale, de la nécessité de provoquer l'activité des capitaux individuels par la construction ou la reconstruction. Il y a évidemment là, une première tentative pour remédier à la crise du logement. En effet, maintenir les locataires dans les locaux qu'ils occupent ne résoud pas la crise ; ce qui est nécessaire, c'est de permettre et d'encourager les constructions de locaux à usage d'habitation, en nombre suffisant pour faire face à tous les besoins. Il serait injuste d'envisager les dispositions du titre 3 comme étant seulement des mesures de façade ; mais, il faut espérer que d'autres mesures, plus efficaces encore, viendront bientôt s'ajouter à celles-ci.

ARTICLE 19

ART. 19. — Dans les villes placées sous l'empire du décret du 26 mars 1852, l'article 5 de ce décret cessera d'être applicable jusqu'au 31 décembre 1924.

Dans celles où, en vertu d'arrêtés ou de règlements municipaux, des réparations de peinture ou de blanchiment des maisons pourraient être ordonnées, celles-ci seront suspendues jusqu'à la même date.

Les réparations aux façades des maisons et aux murs des cours intérieures ne pourront être imposées aux propriétaires que par voie d'arrêtés individuels exclusivement fondés sur la sécurité ou l'hygiène publique.

Sont caducs tous arrêtés antérieurement pris contraires à la présente disposition.

L'article 5 du décret du 26 mars 1852 est suspendu jusqu'au 31 décembre 1924.

Cet article est relatif à l'entretien de la façade des maisons qui doit être constamment tenue en bon état de propreté. Les maisons doivent être blanchies et ravalées, au moins une fois tous les dix ans, sur une injonction faite au propriétaire par l'autorité municipale. Les contrevenants sont passibles d'une amende de 100 francs au maximum.

Dans les autres villes, où en vertu d'arrêtés ou de règlements municipaux, des réparations semblables de peinture ou de blanchiment seraient ordonnées, l'article 19 en suspend l'application.

MM. Dormoy et Arthur Levasseur ont combattu les dispositions de cet article pour deux raisons :

1^o Parce qu'elles étaient contraires à l'esthétique des villes et à l'hygiène publique ;

2^o Parce qu'elles auront pour effet de priver de travail nombre d'ouvriers qui étaient occupés aux travaux de ravalement.

M. Le Guen avait fait adopter par la Chambre un amendement aux termes duquel bénéficieraient de la dispense des travaux, conformément aux deux premiers paragraphes de l'article 19, les seuls propriétaires dont les immeubles étaient encore occupés, dans la plus grande, partie par des locataires jouissant des anciennes prorogations (1). Cette disposition n'est pas passée dans la loi.

Dans ces conditions, tous les propriétaires sont donc exonérés des travaux spécifiés à l'article 19, jusqu'au 31 décembre 1924.

Toutefois, le 3^e paragraphe contient une exception relative aux réparations à faire en vue de la sécurité ou de l'hygiène publique. Dans ce cas, les propriétaires seraient mis en demeure d'exécuter les travaux nécessaires par voie d'arrêtés individuels exclusivement fondés sur ce grave motif.

Les arrêtés antérieurement pris, qui seraient contraires aux dispositions précédentes, sont déclarés caducs.

(1) Chambre des députés, 2^e séance du 25 mars 1922.

ARTICLE 20

ART. 20. — L'exemption temporaire d'impôt foncier dont bénéficient, en vertu de l'article 9 de la loi du 8 août 1890, les constructions nouvelles, les reconstructions et les additions de construction, est portée à quinze ans, à compter de l'année qui suivra celle de leur achèvement, pour les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction commencées et non encore terminées, ainsi que pour celles qui seront entreprises postérieurement à la promulgation de la présente loi pourvu qu'elles soient achevées avant le 31 décembre 1927.

Elle est, en outre, étendue, en ce qui concerne les mêmes immeubles ou portions d'immeubles, à la contribution des portes et fenêtres, ainsi qu'aux taxes spéciales perçues au profit des départements et des communes.

Sont toutefois exclus du bénéfice des dispositions qui précèdent :

1^o Les immeubles ou portions d'immeubles affectés à un autre usage que l'habitation ;

2^o Les immeubles ou portions d'immeubles construits par les sinistrés de la guerre ou leurs ayants droit et ayant donné lieu à l'attribution de l'indemnité prévue par le premier alinéa de l'article 4 de la loi du 17 avril 1919, relative à la réparation des dommages de guerre ;

3^o Les habitations d'agrément, de plaisance ou servant à la villégiature.

Les immeubles ou portions d'immeubles appelés à bénéficier des immunités fiscales instituées par le présent article qui seraient ultérieurement affectés à un autre usage que l'habitation cesseront d'avoir droit à ces immunités à compter de l'année immédiatement postérieure à celle de leur transformation, sans toutefois pouvoir être soumis à la contribution foncière avant l'expiration du délai d'exemption fixé par l'article 9 de la loi du 8 août 1920.

EXONÉRATIONS FISCALES

La loi du 8 août 1890, qui exempte déjà du paiement de l'impôt foncier, pendant trois années, les propriétaires de

constructions nouvelles, de reconstructions et d'additions de construction, sert de base aux dispositions de l'article 20.

Un double avantage est offert par la loi aux propriétaires.

1^{er} Avantage. — Le délai d'exonération est porté de trois années à quinze années. C'est un chiffre transactionnel qui fut adopté. En effet, MM. Cautru et Bellet avaient proposé à la Chambre d'étendre l'exonération fiscale à vingt années (1). Dans le texte voté par le Sénat, cette durée avait été fixée à dix ans. Le Président de la Chambre de Commerce de Paris avait fait part au Ministre du Commerce de l'intérêt que cette compagnie prenait à l'adoption d'une mesure relative aux exonérations fiscales, et il avait demandé que celles-ci soient accordées au moins pendant quinze ans. M. de Lasteyrie, Ministre des Finances, plaida, comme c'était dans son rôle, la cause des départements et des communes qui seraient privés des ressources qu'ils tirent des constructions nouvelles. Mais l'Etat, les départements et les communes, ainsi que le faisait observer M. Cautru, ont le plus grand intérêt à voir la reprise des constructions ; ils trouveraient vite dans le courant d'affaires qui en résulterait une compensation à leur sacrifice temporaire. Finalement, le délai de quinze années fut adopté.

Celui-ci part à compter de l'année qui suivra celle de leur achèvement.

2^e Avantage. — Les exonérations fiscales portent non seulement sur l'impôt foncier en vertu de la loi du 8 août 1890, mais encore sur la contribution des portes et fenêtres et s'étendent aux taxes spéciales perçues au profit des départements et des communes.

(1) Chambre des députés, 2^e séance du 25 mars 1922.

Immeubles pouvant bénéficier des exonérations fiscales.

Le Sénat n'avait fait bénéficier des exonérations fiscales que les constructions qui seraient entreprises après la promulgation de la loi. Or, il était intéressant d'encourager l'achèvement des immeubles, relativement nombreux, qu'ils aient été commencés avant ou pendant la guerre. C'est pourquoi ceux-ci ont été admis au même bénéfice que les premiers envisagés par la haute Assemblée.

L'article 20 admet donc aux bénéfices des exonérations fiscales :

- 1^o Les constructions nouvelles ;
- 2^o Les reconstructions ;
- 3^o Les additions de construction commencées et non encore terminées ;
- 4^o Les constructions entreprises postérieurement à la promulgation de la loi.

Si les constructions sont commencées, celles-ci ne doivent pas être terminées au jour de la promulgation de la loi.

Toutes ces constructions doivent être achevées avant le 31 décembre 1927. C'est une des conditions nécessaires d'exonération. Une seconde condition c'est que les immeubles ou portions d'immeubles soient affectés à l'habitation.

Dans le cas où un immeuble cesse d'être affecté à cet usage, le bénéfice des exonérations lui est retiré à compter de l'année postérieure à celle de sa transformation et il rentre alors sous l'application de l'article 9 de la loi du 8 août 1890.

Le Ministre des finances a donné l'assurance que dans tous les cas où une boutique pourra être considérée comme

l'accessoire d'une Construction, elle bénéficiera de l'exemption générale accordée à cette construction (1).

Exceptions.

Les exceptions portent sur deux catégories d'immeubles à usage d'habitation, ceux-ci étant les seuls envisagés dans la loi ; 1^o les immeubles ou portions d'immeubles construits avec les fonds provenant de l'indemnité prévue par le 1^{er} paragraphe de l'article 4 de la loi du 17 avril 1919, relative à la réparation des dommages de guerre ;

2^o Les habitations d'agrément, de plaisir ou servant à la villégiature.

(1) Chambre des députés, 2^e séance du 25 mars 1922, p. 1149.

ARTICLE 21

ART. 21. — Aucune des dispositions provisoirement restrictives du droit de propriété pouvant résulter soit de la présente loi, soit des lois du 9 mars 1918, du 23 octobre 1919 et du 1^{er} mars 1921, n'est applicable aux immeubles construits ou affectés à l'habitation postérieurement à la promulgation de la présente loi.

IMMEUBLES SOUMIS AU DROIT COMMUN

La disposition de l'article 21 fut introduite dans la loi sur la proposition de M. Schrameck, présentée au Sénat dans la 2^e séance du 10 mars 1922.

Son but est de faire rentrer dans le droit commun toute une catégorie de logements.

En vertu de cet article, tous les immeubles qui, au jour de la promulgation de la loi, ne sont pas affectés à l'habitation, mais le seront à partir du premier avril, ne se verront par conséquent appliquer aucune des lois sur les loyers et resteront sous l'empire du droit commun. Le législateur témoigne, ici, de sa volonté de rentrer dans le droit commun.

La disposition vise deux catégories d'immeubles :

- 1^o Les immeubles nouveaux affectés à l'habitation ;
- 2^o Les immeubles anciens, qui au 1^{er} avril n'étant pas à usage d'habitation, ont reçu depuis cette nouvelle affectation.

ARTICLE 22

ART. 22. — Toute modification des immeubles actuellement existants, quand elle aura pour but de créer de nouveaux locaux d'habitation, ne pourra ouvrir aucun droit à une demande d'indemnité de la part des locataires de la même maison, jusqu'au 1^{er} janvier 1928.

Si, cependant, les travaux étaient de telle nature qu'ils rendent inhabitable ce qui est nécessaire au logement du locataire et de sa famille, celui-ci pourra demander la résiliation du bail ou une diminution du loyer.

La disposition de l'article 22 vient aussi du Sénat ; elle est tirée de la seconde partie d'un amendement présenté par M. Hervey (1).

Son but est de permettre aux propriétaires de surélever leurs immeubles, d'en augmenter les locaux, c'est-à-dire d'accroître le nombre des logements, sans être arrêtés par la crainte d'avoir à payer des indemnités élevées aux locataires que ces travaux troubleraient dans leur jouissance.

On sait que l'article 1724 du Code civil vise les réparations et non les démolitions ou réfections. Ainsi, le bailleur, sous l'empire du Code civil, ne pourrait, sans s'exposer à la résiliation, troubler la jouissance du locataire en surelevant l'immeuble (2).

L'article 22 fait une application des derniers alinéas de

(1) Sénat, séance du 8 mars 1922.

(2) *Cours élémentaire de Droit civil*, t. II, par AMBROISE COLIN, conseiller à la Cour de cassation, et H. CAPITANT, professeur de Droit civil à la Faculté de droit de Paris.

l'article 1724 du Code civil, en l'étendant aux travaux, démolitions, réfections, constructions, dont le but est de créer de nouveaux locaux d'habitation ; mais, avec cette différence, que les travaux peuvent durer plus de quarante jours. Même dans ce cas aucune diminution de loyer n'est due au locataire troublé dans sa jouissance.

Autre différence avec l'article 1724 du Code civil ; si les réparations sont de telle nature qu'elles rendent inhabitable ce qui est nécessaire au logement du locataire et de sa famille, celui-ci pourra, ou bien faire résilier le bail, ou bien demander une diminution de loyer. Ce dernier parti offert aux locataires n'est pas envisagé dans le troisième paragraphe de l'article 1724.

MM. Dormoy et Arthur Levasseur se sont élevés contre l'adoption de cet article pour deux raisons (1).

1° Les habitations trop élevées sont souvent cause de l'insalubrité et l'inélégance de nos villes ; elles créent « des courettes obscures » ;

2° Le locataire dont le logement peut devenir inhabitable, par suite des travaux de surélévation, ou de toutes autres modifications, ne trouvera pas de logement ailleurs. La résiliation qui lui est offerte n'est pas une solution pour le locataire.

Il faudrait au moins lui offrir les ressources pour lui permettre de se loger ailleurs.

Le législateur n'a pas tenu compte de ces considérations. Il a estimé que frapper de dommages intérêts le propriétaire qui procèderait à de tels travaux, c'était agir à l'encontre du but visé dans un intérêt général.

Le texte du Sénat n'avait prévu que les travaux de suré-

(1) Chambre des députés, 2^e séance du 25 mars 1922.

lèvement. A la demande de M. Charles Ruellan, la Chambre a introduit dans le texte « toute modification des immeubles actuellement existants ».

La disposition de l'article 22 aura effet jusqu'au 1^{er} janvier 1928.

ARTICLE 23

ART. 23. — Toute renonciation au bénéfice de la présente loi et antérieure à sa promulgation sera réputée non écrite, sauf dans les cas formellement prévus par la présente loi.

Cet article est composé de deux membres de phrase.

Le premier qui comprend : « toute renonciation au bénéfice de la présente loi et antérieure à sa promulgation sera réputée non écrite » fut repris par la Chambre, après avoir été supprimé par le Sénat. Mais, M. Bellet, intentionnellement, a fait adopter une addition, un second membre de phrase pour corriger, ou mieux, pour paralyser l'effet du premier : « sauf dans les cas formellement prévus par la présente loi. ». M Arthur Levasseur a fait remarquer que ce second membre de phrase faisait dire au texte le contraire de ce qu'il dit (1). D'autre part, M. Morand, au Sénat, a déclaré que l'article 23 était ainsi devenu sans portée n^e application. Il y a lieu, en effet, de considérer que la loi, notamment dans l'article 1^{er} paragraphe 1^{er}, dans l'article 7 paragraphe 2^e, admet la validité persistante des conventions, même contraires, intervenues entre les parties.

Mais une renonciation, pour être valable dans les cas prévus par la loi, c'est-à-dire une renonciation aux prorogations, doit pouvoir être considérée comme rentrant bien

(1) Chambre des députés, 2^e séance du 30 mars 1922.

dans la catégorie des conventions. Le Garde des Sceaux a donné au Sénat (3^e séance du 30 mars) lecture d'une lettre du Procureur Général qui vise certains faits de pression ou d'intimidation où il ne faut pas chercher trace de convention (1).

Nous avons déjà eu à nous occuper du cas de malheureux locataires qui assurément, sous l'action d'une contrainte morale, ont signé, sans plus, l'acceptation d'un congé. A l'exception de la signature qui dans un autre temps aurait la plus grande valeur, on ne pouvait trouver aucune trace de convention. Le juge peut facilement se faire une conviction, après avoir entendu les explications des parties sur le sérieux de pareil engagement. Le texte de l'article 23 ne répond pas à la volonté du législateur. Celui-ci a voulu maintenir les conventions ; mais, selon nous, à une condition : que ces conventions correspondent à quelque chose de sérieux, à un acte libre, fait sans contrainte morale ; qu'il y ait une adhésion expresse.

(1) « Un grand nombre de locataires se sont plaints d'être contraints
« d'accepter les exigences des bailleurs sous menace de congé dans la
« période postérieure au 17 août 1921. J'ai signalé à votre Chancellerie
« cette manœuvre qui semble n'avoir d'autre but que de faire échec à la
« loi future et qui a été facilitée par la distribution d'imprimés aux pro-
« priétaires syndiqués. Il semblerait opportun de prévoir une clause
« de rétroactivité permettant à la partie qui se croira lésée de saisir le
« juge compétent dans un court délai, ou de spécifier que toute con-
« vention contraire à la loi sera réputée nulle et non avenue. »

ARTICLE 24

ART. 24. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

Des décrets, rendus dans un délai de six mois, édicteront, dans les colonies et pays de protectorat français autres que la Tunisie et le Maroc, les dispositions qui pourront être nécessaires.

La présente loi est applicable en Algérie. Un décret d'administration publique déterminera les conditions d'application.

Dans les colonies, la loi donne pouvoir au gouvernement de prendre les décrets nécessaires, si la situation l'exigeait.

L'article 24 apporte une exception pour la Tunisie et le Maroc.

Le Bey de Tunis, croyons-nous, avait déjà pris des dispositions relatives à la question des loyers.

ARTICLE 25

ART. 25. — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à la Rochelle, le 31 mars 1922.

A. MILLERAND.

Par le Président de la République.

Le Garde des Sceaux, ministre de la Justice,

LOUIS BARTHOU.

Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Cette disposition s'imposait, en raison des contradictions avec les lois précédentes.

Vu :

Le Président
CAPITANT

Le Doyen
LARNAUDE

Le Recteur d'Académie
APPELL

TABLE DES MATIÈRES

LA CRISE DU LOGEMENT

	Pages
Son origine. Son développement. Moyens proposés pour y mettre fin.....	1-12
Historique de la législation de guerre.....	12-19
Caractères de la loi du 31 mars 1922. Ses trois parties....	19-24

TITRE I^{er} DE LA LOI

visant les anciennes prorogations 24-94

ARTICLE PREMIER. — Droits résultant d'une décision judiciaire ayant acquis l'autorité de la chose jugée ou d'accords intervenus entre les parties.	
Point de départ des prorogations. Etat de la question.	
Point de départ des prorogations pour les baux écrits	25-30
Point de départ des prorogations pour les locations verbales	30-36
Limites extrêmes des anciennes prorogations.....	36-41
Contribution aux impôts et taxes, aux prestations pour les commodités des locaux et aux dépenses d'entretien	41-50
Obligation absolue, pour tous les bénéficiaires, appelés à bénéficier des prorogations, de payer les contributions envisagées dans le quatrième paragraphe. Dans quelle proportion ? A partir de quel délai ?	50-55
Les trois catégories privilégiées qui sont exonérées des trois contributions prévues dans le quatrième paragraphe	54-60
La durée des prorogations doit être prolongée d'un délai suffisant pour achever le terme d'usage.....	60
Augmentation du prix du loyer originaire d'un locataire, proportionnée aux bénéfices réalisés sur un sous-locataire	60-61
Cas particulier d'un propriétaire qui a été mobilisé qui veut réintégrer l'immeuble qu'il habitait avant la guerre. Conditions exigées.....	61-63
ARTICLE 2. — Prorogation des baux commerciaux, industriels ou professionnels en cas de sous-location ou de cession	63-68

	Pages
Effet rétroactif d'une disposition interprétative.....	68-72
ARTICLE 3. — Les locaux à usage professionnel.....	72-79
Effet rétroactif d'une disposition interprétative.....	79-80
ARTICLE 4. — Catégories privilégiées, dont ceux qui en font partie peuvent revendiquer le droit de reprendre les locaux loués pour leur habitation personnelle. Conditions exigées	81-84
ARTICLE 5. — Indemnité aux propriétaires. Conditions et délais pour l'obtenir. Formalités à remplir.....	84-90
ARTICLE 6	91-92
Cas relatif à une promesse de vente ou option insérée dans un bail prorogé.	92-93

TITRE II DE LA LOI

visant les nouvelles prorogations

94-175

ARTICLE 7. — Paragraphe 1 ^{er} relatif à la prorogation de plein droit	94-102
Paragraphe 2 ^e relatif à la prorogation facultative.....	102-105
Champ d'application de la loi sur le territoire.....	105-107
Situation des cautions sous le régime des prorogations..	107-108
ARTICLE 8. — Limites de la prorogation facultative. Durée minima. Durée maxima. Système des paliers. Les catégories. Le pouvoir du juge.....	108-115
ARTICLE 9. — Les quatre cas d'exclusion.....	115-120
ARTICLE 10. — Les trois conditions exigées pour être admis au bénéfice de la prorogation.....	120-129
Cas où la majoration pourra être refusée.....	129-130
Les locaux reconnus insalubres.....	130-132
Cas de déchéance du locataire au cours de la prorogation.	132
ARTICLE 11. — Protection du bien familial.....	133-135
ARTICLE 12	135
ARTICLE 13. — Droit du propriétaire de reprendre les locaux qui lui appartiennent. Conditions.....	135-139
Propriétaires de fractions d'immeubles.....	139-140
Le droit du propriétaire prévu à l'article 13 ne peut être exercé qu'une seule fois.....	142
ARTICLE 14. — Peines prévues, en vue de sanctionner les dispositions de l'article 13.....	143-145
ARTICLE 15. — Interdiction de désaffecter des locaux d'habitation	146-150
ARTICLE 16. — Dispositions relatives à l'acquéreur d'un immeuble ou à un locataire futur ayant contracté avant la promulgation de la loi.....	150-151
ARTICLE 17. — Délit de speculation illicite.....	152-156
ARTICLE 18. — La procédure. Les trois phases envisagées. Juges compétents. Compétence territoriale. Voies de recours. Suppression des Commissions arbitrales..	156-175

TITRE III DE LA LOI

Dispositions pour encourager la construction des locaux d'habitation.....	175-189
---	---------

	Pages
ARTICLE 19.....	176-178
ARTICLE 20.....	178-181
ARTICLE 21.....	182
ARTICLE 22.....	183-185
ARTICLE 23. — Renonciation au bénéfice de la présente loi. Valeur de certains engagements privés qui ne paraissent pas entrer dans la catégorie des conven- tions	186-188
ARTICLE 24.....	188
ARTICLE 25.....	189

